



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n ° 34/2021 du 19 mars 2021

Objet: Demande d'avis sur le projet de loi modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques en vue de la création d'une base de données centrale des numéros de téléphone attribués en Belgique et des données concernant leur titulaire et sur le projet d'arrêté royal relatif à cette base de données des numéros centrale (CO-A-2021-024).

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi 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 Petra De Sutter, Vice-Première ministre et ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste, reçue les 3 et 17 février 2020 ;

Vu les informations complémentaires reçues en date du 2 mars 2020;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 19 mars 2021, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande

1. La Ministre fédérale qui a les télécommunications dans ses attributions sollicite l'avis de l'Autorité sur le projet de loi modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques en vue de la création d'une base de données centrale des numéros de téléphone attribués aux abonnés des opérateurs qui offrent en Belgique des services téléphoniques publics (ci-après dénommé «le projet de loi») et sur le projet d'arrêté royal relatif à cette base de données des numéros centrale (ci-après dénommé «le projet d'arrêté royal»).
2. Le projet de loi vise à modifier la loi du 5 juin 2005 relative aux communications électroniques (LCE) en conférant une base légale à cette base de données.
3. Le projet d'arrêté royal vise à déterminer les données figurant dans la base de données créée, les modalités d'accès à ces données et les modalités de gestion et de fonctionnement de cette base de données.
4. Après un rappel des principes de nécessité et de proportionnalité qui s'imposent aux ingérences dans le droit à la protection des données à caractère personnel et des critères de qualité requis pour les normes qui encadrent des traitements de données à caractère personnel, l'Autorité procède à l'examen des projets de loi et d'arrêté royal soumis à son avis en distinguant les traitements de mise à disposition de données à caractère personnel aux services d'urgence visés de ceux de mise à disposition de ces mêmes données aux prestataires de services d'annuaire et/ou de renseignements téléphoniques pour terminer par des remarques se rapportant aux deux catégories de traitements de données à caractère personnel encadrés.

II. Examen

A. Remarques introductives sur les principes de nécessité et de proportionnalité des ingérences dans le droit à la protection des données à caractère personnel

5. La tenue d'une « *base de données de numéros centrale* » comprenant les données relatives aux abonnés des opérateurs de téléphonie et la communication de ces données constituent des traitements de données à caractère personnel au sens du RGPD.
6. Toute ingérence dans le droit au respect de la privée et dans le droit à la protection des données à caractère personnel n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à

l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit et qui doit par nature guider toute disposition légale encadrant un traitement de données à caractère personnel. L'auteur d'une telle norme doit être à même de démontrer la réalisation de cette analyse préalable de nécessité et de proportionnalité.

7. Le principe de nécessité requiert non seulement d'évaluer l'efficacité du traitement envisagé aux fins de l'objectif poursuivi mais aussi de déterminer si ce traitement tel qu'il est envisagé constitue la voie la moins intrusive pour atteindre cet objectif.
8. Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut par ailleurs encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées ; en d'autres termes, il y a lieu de vérifier que les inconvénients causés par le traitement tel qu'il est envisagé ne sont pas démesurés par rapport à l'objectif poursuivi.
9. A cet égard, le projet soumis pour avis pose plusieurs questions auxquelles il convient de donner réponse dans l'exposé des motifs du projet de loi soumis pour avis et/ou le cas échéant d'adapter le projet en fonction. A titre d'exemples et sans préjudice des considérations reprises ci-après, l'Autorité relève déjà les points suivants :
 - a. Concernant la gestion des appels d'urgence adressés aux services d'urgence visés, l'objectif qui semble être poursuivi est de prendre connaissance directement de l'adresse d'intervention. Or :
 - i. L'article 107, §2 de la LCE prévoit déjà, à charge des opérateurs de téléphonie, une obligation de communication des données d'identification¹ des personnes qui appellent des services d'urgence offrant de l'aide sur place ;

A ce sujet, la déléguée de la Ministre a fait valoir que « De identificatiegegevens vermeld in art. 107, § 2, WEC zijn locatiegegevens en meta-data om de oproep te identificeren (cf. art. 2, 57°, WEC). Het gaat om de zgn. "Call Related Data" zoals bepaald door de ITU. Zij mogen niet worden verward met de abonneegegegevens vermeld in het nieuwe art. 106/2 en het ontwerp-KB. » ;

¹ Définies par la LCE comme étant « toute donnée, disponible directement ou indirectement, dans les réseaux et services d'un opérateur, qui détermine le numéro d'appel du terminal, le nom de l'abonné et l'endroit où le terminal se situe au moment de l'appel » (art. 2, 57° LCE)

Il conviendrait d'expliciter dans l'exposé des motifs la justification concrète de la nécessité de l'accès des services d'urgence à cette nouvelle base de données au vu de l'existence de l'obligation légale de communication des données de localisation visées aux centrales de gestion des appels et au vu du besoin de localisation précis des personnes appelant les services d'urgence (ce qui peut se concevoir, par exemple, au regard des appels émanant des numéros nomades – cf. infra).

- ii. Pour les appels émanant de téléphones mobiles, l'adresse de résidence des clients à disposition des opérateurs sera souvent uniquement l'adresse communiquée au moment de l'abonnement, laquelle pourrait avoir changé entre temps. Etant donné que la facturation électronique est généralement pratiquée à ce jour par la plupart des opérateurs, ces derniers ne disposent pas nécessairement de l'adresse actuelle.
- b. Pourquoi prévoir cette mise à disposition aux fournisseurs d'annuaires et prestataires de services de renseignements des données-abonnés nécessaires par l'intermédiaire de la base de données des numéros centrale alors qu'ils disposent déjà d'un accès à ces données directement auprès des opérateurs offrant des services téléphoniques publics sur base des articles 45 et 46 actuel de la LCE ?

A ce sujet, la déléguée de la Ministre a répondu que « Op dit ogenblik sluiten aanbieders van telefoongidsen en -inlichtingendiensten per operator contracten af voor het bekomen van abonneegegevens. De wet voorziet in een aantal maatregelen die de contractuele vrijheid beperkt, o.m. met het oog op de bescherming van persoonsgegevens.

Er is echter weinig controle mogelijk op de doorgifte van abonneegegevens in de praktijk : uit wat we vernemen uit de sector blijkt dat de praktijk vaak te wensen overlaat : onveilige doorgifte van operatoren naar uitgevers van telefoongidsen en -inlichtingendiensten (bv. een grote operator die de abonneegegevens naar de gidsen doorstuurt per e-mail), pogingen van bepaalde uitgevers van telefoongidsen en -inlichtingendiensten om alsnog abonneegegevens te bemachtigen van abonnees die daartoe hun toestemming hebben geweigerd, doorgifte van abonneegegevens van de ene uitgever van telefoongidsen en -inlichtingendiensten naar de andere enz.

Door de uitgevers van telefoongidsen en -inlichtingendiensten te verplichten om hun abonneegegevens uitsluitend te betrekken via de CNDB, wordt een daadwerkelijke controle mogelijk op de praktijken in deze sector. » L'Autorité en prend acte et se rallie à ce souci d'augmenter le niveau effectif de protection des données à caractère personnel dans ce domaine.

B. Critères de qualité des lois et réglementations qui encadrent des traitements de données à caractère personnel – traitements à risque pour les droits et libertés des personnes concernées – délégation au Roi

10. Dans l'hypothèse où l'auteur du projet confirme sa volonté de mettre en place la base de données envisagée et ce, pour autant que les conditions soient en place pour assurer son caractère légitime et nécessaire, il appartient de veiller à la prévisibilité et à la clarté de la norme qui encadre ce traitement.
11. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme encadrant des traitements de données à caractère personnel (et emportant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit en effet répondre aux exigences de prévisibilité et de précision pour qu'à sa lecture, les personnes concernées, à propos desquelles des données sont traitées, puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données. En exécution de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, doivent être décrits avec précision les éléments suivants du traitement encadré : sa ou ses finalité(s) précise(s), les types de données traitées qui sont nécessaires pour la réalisation de cette finalité, les catégories de personnes concernées à propos desquelles des données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels leurs données sont communiquées pour la réalisation de la (ou des) finalité(s) poursuivie(s) et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées, la durée de conservation des données centralisées ainsi que toutes mesures visant à assurer un traitement licite et loyal de ces données à caractère personnel.
12. La base de données des numéros centrale mise en place par le projet de loi soumis pour avis comprend des données qui ne peuvent être qualifiées de sensibles. Il s'agit des données suivantes relatives aux abonnés des opérateurs qui offrent des services téléphoniques publics : leur(s) numéro(s) de téléphone et coordonnées (nom, prénom, adresse), la précision selon laquelle le numéro de téléphone est utilisé pour un service fixe, mobile ou « nomade », la mention selon laquelle l'abonné a ou n'a pas donné son consentement à figurer dans un annuaire téléphonique ou être accessible aux services de renseignements téléphoniques et enfin, par numéro d'abonné, le nom de l'opérateur qui est en relation contractuelle avec cet abonné. Ceci étant, au vu du taux de pénétration de la téléphonie dans la population, le traitement envisagé doit être considéré comme à très grande échelle et au vu du risque d'utilisation pour des finalités diverses et variées que ce type de données de contact génère (à l'instar d'ailleurs des données du Registre national), le niveau d'exigence

requis en matière de protection des données à caractère personnel se doit d'être élevé. En l'espèce, cela implique que, à tout le moins, la liste des données centralisées, les catégories de personnes à propos desquelles des données sont centralisées, les finalités concrètes pour lesquelles la base de données sera utilisée et les destinataires desdites données doivent être déterminés dans la LCE (cf. infra).

13. A cet égard, l'Autorité rappelle que l'article 22 de la Constitution interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même quelles sont les intrusions qui peuvent restreindre le droit au respect de la vie privée, en ce compris le droit à la protection des données à caractère personnel. Ceci étant, une délégation au Roi « *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* »².
14. De plus, la question de l'utilisation des données à caractère personnel par les prestataires de services d'annuaires et de renseignements téléphoniques mérite une attention particulière au regard du droit à la protection des données à caractère personnel. Ainsi qu'il ressort des informations complémentaires obtenues de la déléguée de la Ministre, « *le service de médiation pour les télécommunications est effectivement régulièrement saisi de plaintes concernant l'utilisation par des prestataires de services d'annuaires de données à caractère personnel ainsi que le droit au respect de la vie privée. Courant 2020, 79 plaintes relatives concernant l'utilisation de données à caractère personnel et au droit au respect de la vie privée ont été introduites auprès du service de médiation pour les télécommunications. (...) Comme en témoigne les exemples de plaintes repris ci-dessous, les principaux problèmes soulevés ont, principalement, trait à la diffusion données à caractère personnel sans le consentement de la personne concernée* ».

C. Mise en place de la « *base de données des numéros centrale* » pour assurer la mise à disposition de données à caractère personnel aux centrales de gestion des appels d'urgence des services d'urgence offrant de l'aide sur place.

a. Finalité(s)

² Voir Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

15. L'article 106/2 en projet de la LCE instaure la tenue obligatoire, par les opérateurs qui offrent des services téléphoniques publics³, de la « *base de données de numéros centrale* » en prévoyant la communication obligatoire immédiate, par ces opérateurs, des « *données-abonnés* » liés au numéro d'appel des personnes adressant un appel d'urgence aux centrales de gestion des appels d'urgence des services d'urgences offrant de l'aide sur place. Il y est prévu que ces centrales y seront connectées par le biais d'une « *connexion sécurisée dûment sécurisée* »⁴.
16. Les services d'urgences offrant de l'aide sur place sont définis à l'article 107, §1^{er} de la LCE comme étant :
- « 1° *le service médical d'urgence;*
 2° *les services d'incendie;*
 3° *les services de police;*
 4° *la protection civile.* »
17. L'Autorité constate que la finalité pour laquelle les centrales de gestion des appels d'urgence se voient communiquer immédiatement les données-abonnés n'est pas clairement précisée alors qu'il s'agit d'un élément essentiel du traitement que l'article 6.3 du RGPD impose de préciser dans la législation qui impose un traitement obligatoire de données comme c'est le cas en l'espèce.
18. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, il apparaît qu'il s'agit de permettre aux centrales de gestion des appels aux services d'urgence offrant de l'aide sur place d'assurer un dispatching rapide des appels d'urgence en prenant connaissance du nom de l'appelant associé au numéro qui effectue l'appel et de son adresse (permettre une réaction rapide de ces services dans l'hypothèse où l'intervention doit se faire à cette adresse). Il convient de le préciser explicitement dans l'article 106/2 en projet à défaut de quoi cette disposition pourra être considérée comme contraire au RGPD.

b. Détermination des données mises à disposition des centrales de gestion des appels

19. L'article 106/2, §1 en projet de la LCE se limite à préciser que les centrales de gestion des appels d'urgence visées se voient communiquer immédiatement les « *données-abonnés liées au numéro d'appel* » et le projet d'AR soumis pour avis prévoit en son article 6 que « *les*

³ Par souci de clarté, il convient, dans l'ensemble du projet, de viser en lieu et place de la notion de « service téléphonique public » celle de « service téléphonique accessible au public » étant donné que c'est cette notion qui est définie à l'article 2, 21° de la LCE.

⁴ Sur la question de la sécurisation, cf. infra.

services d'urgence offrant de l'aide sur place ainsi que la plateforme centrale de communication ont accès aux données visées à l'article 3, 1° à 5° et à l'article 5 » à savoir :

- i. Le numéro de l'abonné ;
- ii. Le nom, prénom et, si l'opérateur en dispose, l'initiale ou les initiales du prénom usuel de l'abonné lorsque l'abonné est une personne physique ;
- iii. Le nom de la société, de l'instance ou de l'entreprise lorsque l'abonné n'est pas une personne physique ;
- iv. Les coordonnées géographiques⁵ de l'abonné ;
- v. une mention indiquant si le numéro est utilisé pour un service fixe ou mobile ; l'utilisation nomade est également indiquée lorsque l'opérateur dispose de ces données ;
- vi. par numéro d'abonné, le nom de l'opérateur qui a la relation contractuelle avec l'abonné.

20. Tout d'abord, l'Autorité relève qu'il convient de compléter la délégation donnée au Roi, à l'article 106/2, §4 en projet de la LCE, en précisant qu'il est habilité à déterminer les données auxquelles les centrales peuvent accéder pour réaliser la finalité précitée (cf. supra) étant donné que cette détermination ne peut être assimilée à la détermination des modalités d'accès à ces données-abonnés.
21. Quant au choix des données auxquelles un accès leur est accordé, il doit être conforme au principe de minimisation des données à caractère personnel consacré à l'article 5.1.c du RGPD. Au vu de la finalité poursuivie qui consiste à assurer le dispatching et la rapidité d'intervention des services d'urgence visés, l'Autorité s'interroge quant à la pertinence des données suivantes : « mention s'il s'agit d'un numéro mobile ou fixe ou « nomade » et « nom de l'opérateur qui a la relation contractuelle avec l'abonné »
22. Concernant la donnée « « mention s'il s'agit d'un numéro mobile ou fixe ou « nomade » », la déléguée de la Ministre a précisé que « De vermelding of een nummer vast, mobiel of nomadisch gebruikt wordt is belangrijk voor de nooddiensten omdat dit de localisatie van de persoon die de noodoproep doet, vergemakkelijkt. Bij de indicatie van mogelijk nomadisch gebruik wordt de calltaker van de beheerscentrale van noodoproepen erop gewezen dat hij voor de localisatie van de noodoproep bijkomende vragen moet stellen ». L'Autorité en prend acte et recommande l'insertion de cette justification dans le rapport au Roi. Il convient d'en faire de même pour la donnée « nom de l'opérateur qui a la relation contractuelle avec

⁵ Définies, à l'article 1^{er}, 4° du projet d'AR comme étant « les coordonnées de l'abonné ; celles-ci comprennent pour les services de communications électroniques fixes le nom de rue, le numéro de maison, le numéro de boîte, le code postal et la commune où est installé le service ; en ce qui concerne les services de communications électroniques mobiles, elles comprennent le nom de rue, le numéro de maison, le numéro de boîte, le code postal et la commune de l'endroit où est établi l'abonné ».

l'abonné », à défaut de quoi cette donnée sera supprimée pour non-conformité au principe de minimisation du RGPD.

c. Personnes disposant d'un droit d'accès à la base de données centrale pour la finalité de gestion des appels d'urgence aux services d'urgence visés

23. L'article 6 du projet d'AR confère un accès à la base de données aux « *services d'urgence offrant de l'aide sur place ainsi qu'à la plateforme centrale de communication* » alors que l'article 106/2 confère cet accès uniquement aux centrales de gestion des appels.
24. Il n'appartient pas au Roi d'étendre *rationae personae* l'accès conféré aux données par l'article 106/2 en projet de la LCE ; d'autant plus que la réalisation de la finalité poursuivie (à savoir, gérer les appels d'urgence au mieux pour assurer la rapidité d'intervention des services d'urgence visés en prenant connaissance de l'endroit d'établissement du terminal fixe ou de l'endroit d'établissement de l'abonné du terminal mobile à partir duquel l'appel est réalisé) ne nécessite pas que les services d'urgence offrant de l'aide sur place disposent d'un accès direct à la base de données ; ce qui a été confirmé par la déléguée de la Ministre dans les informations complémentaires. C'est pour ce faire uniquement les centrales de gestion de ces appels telles que définies à l'article 2, 61^o LCE (et ainsi que le prévoit d'ailleurs déjà l'article 107 de la LCE concernant la communication des données d'identification⁶ des appelants) qui doivent disposer d'un tel accès direct à cette base de données ; même si nécessairement la centrale, après réalisation de son dispatching, communiquera aux services d'urgence d'intervention désigné le nom de la personne qui sollicite l'intervention et le lieu d'intervention. En lieu et place de viser les services d'urgences, l'article 6 du projet d'AR doit viser les centrales de gestion des appels d'urgence aux services d'urgence offrant de l'aide sur place. Il en sera fait de même dans toutes les autres dispositions pertinentes du projet.
25. Quant à la question de l'accès à la base de données par la plateforme centrale de communication Be Alert visées à l'article 106/1, al. 1^{er} de la LCE, l'Autorité relève que la mission de cette plateforme diffère de celle des centrales de gestion des appels aux services d'urgence. Il s'agit selon l'article 106/1 de la LCE de la diffusion des messages à la population

⁶ Définies par la LCE comme étant « *toute donnée, disponible directement ou indirectement, dans les réseaux et services d'un opérateur, qui détermine le numéro d'appel du terminal, le nom de l'abonné et l'endroit où le terminal se situe au moment de l'appel* »

pour l'alerter en cas de danger imminent⁷ ou de catastrophe majeure⁸ et pour l'informer afin d'en limiter les conséquences. Vu qu'il s'agit d'une nouvelle finalité et qu'il n'appartient pas au Roi d'étendre les finalités d'utilisation de la base de données centrale des numéros décrites à l'article 106/2 en projet de la LCE, si un tel accès à cette base de données est nécessaire et non redondant par rapport aux modalités de traitement dont cette plateforme dispose déjà sur base de l'article 106/1 de la LCE (ce qui est questionnable à la lecture de l'article 106/1 de la LCE et ce qu'il appartient au Ministre compétent de justifier dans l'exposé des motifs), il convient d'ajouter explicitement cette nouvelle finalité d'utilisation de la base de données à l'article 106/1 de la LCE. L'article 6 du projet d'arrêté royal devra alors également être adapté en conséquence pour délimiter les seules données auxquelles la plateforme peut avoir accès dans l'exercice de ses missions conformément au principe de minimisation du RGPD (à priori, au vu de la mission de la plateforme Be Alert décrite à l'article 106/1 de la LCE, il ne devrait s'agir que du numéro de téléphone des abonnés et des situations géographiques⁹ ; les noms et prénom des abonnés ne paraissant *a priori* pas nécessaires). Ceci étant, l'Autorité prend acte des informations complémentaires de la déléguée de la Ministre interrogée desquelles il ressort que « *de toegang van Be-Alert tot de CNDB zoals voorzien in het KB maakt dit overbodig. Maar een KB kan uiteraard niet afwijken van de wet. En Be-Alert wordt niet vermeld in het ontwerp van wetswijziging. We stellen dan ook voor om Be-Alert te schrappen uit het ontwerp-KB. Concreet houdt dit in dat het "centraal communicatieplatform" geschrapt wordt uit de artikelen 1, 5°; 6; 12, 2° en 14, 2° van het ontwerp-KB.* »

D. Constitution de la « base de données des numéros centrale » pour assurer la mise à disposition de données à caractère personnel aux prestataires de services d'annuaires et de services de renseignements téléphoniques

a. Principes de protection des données applicables en matière d'annuaires et de services de renseignements téléphoniques tirés de la réglementation européenne

26. L'article 112 du Code des communications électroniques européen (CCEE) prévoit que les «*États membres veillent à ce que tous les fournisseurs de services de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation qui attribuent des numéros du plan de*

⁷ L'article 106/1 de la LCE précise que « *Par danger imminent, il faut entendre un risque élevé de déclenchement imminent d'une phase communale, provinciale ou fédérale telle que définie par le Roi, d'acte imminent de terrorisme au sens de l'article 8, 1°, b), de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, d'infraction terroriste imminente au sens de l'article 137 du Code pénal ou d'atteinte imminente à l'ordre public, à la sécurité ou la protection de l'intégrité physique des personnes à l'occasion d'événements diplomatiques ou protocolaires* »

⁸ L'article 106/1 de la LCE précise qu' « *une catastrophe majeure est établie lorsque le risque mentionné à l'alinéa 2 (de l'article 106/1, §1) se réalise.* »

⁹ Pour autant qu'on ait la certitude que les situations géographiques sont actuelles étant donné qu'il convient d'éviter de notifier un danger une personne sur base d'une situation d'établissement non à jour.

numérotation répondent à toutes les demandes raisonnables de mise à disposition, aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques et d'annuaires accessibles au public, d'informations pertinentes, sous une forme convenue et à des conditions qui soient équitables, objectives, orientées en fonction des coûts et non discriminatoires » et que cette disposition s'applique « sous réserve des exigences du droit de l'Union en matière de protection des données à caractère personnel et de la vie privée et, en particulier, de l'article 12 de la directive 2002/58/CE ».

27. La directive 2002/58 a pour objet de protéger les utilisateurs de services de communications électroniques contre les risques pour leurs données à caractère personnel et leur vie privée résultant des nouvelles technologies et, en particulier, de la capacité croissante de stockage et de traitement automatisés des données. La directive "vie privée et communications électroniques" est un instrument subsidiaire (*lex specialis*) par rapport au RGPD.
28. En matière d'annuaires, l'article 12 de la Directive 2002/58 consacre, au profit des personnes qui sont abonnées auprès des fournisseurs de services de communications électroniques, un droit d'opt-in. Les Etats membres doivent ainsi veiller à ce que *« les abonnés (1) aient la possibilité de décider si les données les concernant, et lesquelles de ces données, doivent figurer dans un annuaire, dans la mesure où ces données sont pertinentes par rapport à la fonction de l'annuaire en question telle qu'elle a été établie par le fournisseur de l'annuaire »* et (2) *« soient informés, gratuitement et avant d'y être inscrits des fins auxquelles sont établis les annuaires d'abonnés imprimés ou électroniques accessibles au public ou consultables par l'intermédiaires des services de renseignements dans lesquels les données à caractère personnel les concernant peuvent figurer, ainsi que de toute autre possibilité d'utilisation reposant sur des fonctions de recherches intégrées dans les versions électroniques des annuaires »*. De plus, l'article 12.3 de cette Directive prévoit que *« les Etats membres peuvent demander que le consentement des abonnés soit également requis pour toute finalité d'annuaire public autre que la simple recherche de coordonnées d'une personne sur la base de son nom et, au besoin, d'un nombre limité d'autres paramètres »*.
29. Le considérant 17 de ladite Directive prévoit que *« aux fins de la présente directive, le consentement d'un utilisateur ou d'un abonné (...) devrait avoir le même sens que le consentement de la personne concernée tel que défini et précisé davantage par la directive 95/46/CE (qui est la norme européenne de protection des données qui a été remplacée par le RGPD). Le consentement peut être donné selon toute modalité appropriée permettant à l'utilisateur d'indiquer ses souhaits librement, de manière spécifique et informée, y compris en cochant une case lorsqu'il visite un site Internet »*.

30. Dans ses lignes directrices, le Comité européen de la protection des données a précisé qu'en ce qui concerne la directive 2002/58, « *les références faites à la directive 95/46/CE abrogée s'entendent comme faites au RGPD* » et que « *les exigences relatives au consentement imposées par le RGPD ne sont pas considérées comme des «obligations supplémentaires» (ndlr : au sens de l'article 95 du RGPD), mais plutôt comme des conditions préalables essentielles au traitement licite. Aussi les conditions d'obtention d'un consentement valable établies par le RGPD sont applicables dans les situations tombant dans le champ d'application de la directive 2002/58* »¹⁰.

31. Ainsi que la Chambre contentieuse de l'APD l'a relevé dans sa décision quant au fond 42/2020 du 30 juillet 2020, l'obligation de consentement énoncée à l'article 12 de la Directive 2002/58, est transposée, dans l'ordre juridique belge, à l'article 133 de la LCE, faisant l'objet de modification dans le projet soumis pour avis. Quant aux articles 45 et 46 de la LCE, également sujets à modification, ils transposent l'article 112 précité du Code européen des communications électroniques en imposant aux opérateurs une obligation de communication de données à caractère personnel de leurs abonnés aux fournisseurs d'annuaires et prestataires de services de renseignements téléphoniques.

b. Modalités de mise à disposition « des données-abonnés » aux prestataires d'annuaires et de services de renseignements téléphoniques (art. 45 et 46 LCE)

32. Les modifications qu'il est projeté d'apporter aux articles 45 et 46 de la LCE visent à modifier la façon dont les « données-abonnés » seront mises à disposition des fournisseurs d'annuaires et des prestataires de services de renseignements téléphoniques s'étant déclarés auprès de l'Institut belge des postes et télécommunications (IBPT). Alors qu'actuellement, chaque opérateur doit transmettre individuellement ces données auxdits fournisseurs et prestataires, il est envisagé d'assurer leur transmission via la « *base de données centrale des numéros* ». L'article 106/2, §1^{er} en projet prévoit également cette mise à disposition par ce même biais.

33. L'Autorité relève qu'en lieu et place de viser « *les fournisseurs d'annuaires et de services de renseignements dont il est question aux articles 45 et 46* », l'article 106/2, §1^{er} doit viser les fournisseurs d'annuaires et de services de renseignements qui ont effectué une déclaration conformément aux §1ers des articles 45 et 46 étant donné que, selon les articles 45 et 46 de la LCE, seuls ces derniers peuvent se voir communiquer ces données.

¹⁰ Lignes directrices de l'EDPB 5/2020 sur le consentement au sens du règlement (UE) 2016/679 adoptées le 4 mai 2020, version 1.1, p. 6

34. Selon l'exposé des motifs, il s'agit d'une part, de viser une meilleure transparence des interlocuteurs qui reçoivent des données des abonnés en vue de la fourniture d'annuaires et de la prestation des services de renseignements et d'autre part d'éviter tout circuit parallèle. Ainsi qu'il ressort des informations complémentaires de la déléguée de la Ministre « *Een operator mag zijn abonneegegevens slechts bezorgen aan de CNDB. Een uitgevers van telefoongidsen en -inlichtingendiensten mag zijn abonneegegevens slechts verkrijgen via de CNDB. Dit zijn feiten die objectief controleerbaar zijn. Uiteraard vormen deze bepalingen geen garantie dat deze wetgeving niet overtreden wordt. Het wordt daarentegen wel mogelijk om na te gaan of de wetgeving wordt nageleefd : bv. iedere uitgever van telefoongidsen en -inlichtingendiensten die niet bij de CDNB is aangesloten, is hoe dan ook in overtreding.»*
35. D'un point de vue protection des données, l'Autorité peut tout à fait s'inscrire dans ces objectifs mais il appartient à l'auteur du projet de les concrétiser en prévoyant explicitement dans le dispositif d'une part, que lesdits fournisseurs et prestataires doivent consulter exclusivement les données-abonnés nécessaires auprès de la base de données sous peine de sanction pénale à prévoir à l'article 145, §1^{er} de la LCE (seul l'article 106/2, §3 étant actuellement ajouté par le projet dans la liste des dispositions de la LCE sanctionnées pénalement à l'article 145 de la LCE), d'ajouter les articles 45, §4 et 46, §4 (qui interdisent à ces prestataires d'utiliser les données ainsi obtenues pour d'autres finalités que la fourniture d'annuaires ou de services de renseignements téléphoniques) parmi la liste des articles sanctionnés pénalement figurant à l'article 145, §1 de la LCE et d'autre part, si ce n'est déjà fait, une obligation pour l'IBPT de publier cette liste sur son site web. Le projet de loi sera donc adapté en conséquence.
36. De plus, pour assurer un niveau de protection adéquat des personnes concernées, il importe aussi d'imposer des obligations spécifiques à charge desdits fournisseurs et prestataires de services. A ce sujet, il importe d'une part de définir les notions d'annuaire et de service de renseignements téléphoniques et celle de consentement aux § 4 des articles 45 et 46 de la LCE en précisant qu'il s'agit d'annuaire ou de service de renseignements permettant la simple recherche du numéro de téléphone d'une personne sur la base de son nom et, au besoin, du code postal de sa commune *et d'autre part d'adopter des garanties pour préserver les droits et libertés des abonnés qui acceptent de figurer dans un annuaire (cf. infra points c. et f.)*
37. L'Autorité relève également que la modification projetée des articles 45 et 46 de la LCE ne précise plus les catégories de personnes à charge desquelles pèse l'obligation de mise à disposition des données, à savoir, selon l'article 112 du CCEE, les opérateurs. Or, pour assurer

toute force contraignante à cette mise à disposition, il s'agit d'une précision importante que l'auteur du projet évitera d'omettre.

38. Enfin, à des fins de sécurité juridique, une délégation au Roi sera ajoutée tant au niveau des articles 45 et 46 qu'au niveau de l'article 106/2 de la LCE pour la détermination par Arrêté royal des « données-abonnés nécessaires » à la fourniture d'annuaires et de prestations de services de renseignements téléphoniques.

c. Modalité d'obtention du consentement des abonnés.

39. L'article 133 de la LCE impose une obligation d'information spécifique à charge des opérateurs lorsqu'ils demandent à leurs abonnés s'ils consentent à voir leurs coordonnées figurer dans un annuaire ou à voir leurs coordonnées mises à disposition d'un service de renseignements téléphonique.
40. Alors que la Directive 2002/58 confère aux abonnés le droit de décider lesquelles de leurs données doivent figurer dans un annuaire, l'Autorité constate que l'article 133 de la LCE ne prévoit pas une telle spécificité. Etant donné que le consentement au sens du RGPD se doit d'être spécifique, l'Autorité est d'avis que les abonnés doivent se voir offrir une possibilité de choix plus spécifique que simplement décider si oui ou non ils souhaitent que « *leurs coordonnées figurent dans un annuaire* ». A tout le moins, l'Autorité considère que parmi les données qu'il est envisagé de communiquer aux prestataires dans le projet d'AR, les abonnés devraient se voir offrir le choix de voir figurer leur nom et numéro de téléphone dans un annuaire sans que toutefois leur adresse de résidence complète y soit publiée mais uniquement le code postal de ladite résidence. Les alinéas 3 et 4 de l'article 133, §1^{er} de la LCE seront utilement adaptés en ce sens¹¹.
41. Interrogée à ce sujet, la déléguée de la Ministre a mis en avant le fait que « *Degelijke granulaire toestemming creëert trouwens een complexiteit waarvan niet duidelijk is of deze voor kleinere operatoren beheersbaar is* » ; ce qui ne convainc pas l'Autorité, les critères de qualité du consentement exigés par le RGPD et l'article 12 de la Directive 2002/58 devant être respectés.
42. De plus, afin d'assurer tant le caractère spécifique du consentement des abonnés qu'un niveau d'information correct des abonnés qui est requis pour obtenir un consentement de

¹¹ De plus, la formulation des questions à poser lors de la demande de consentement par l'opérateur doit veiller à ce que le consentement réponde aux critères requis, à savoir qu'il soit explicite, éclairé et univoque, et à ce sujet, il est renvoyé aux lignes directrice 05/2020 de l'EDPB sur le consentement

qualité au sens du RGPD et étant donné que la fonction de base d'un annuaire est de rechercher le numéro de téléphone d'une personne sur base de son nom et , du code postal de sa commune de résidence ou, en cas d'homonymes repris sous un même code postal, du nom de rue de son adresse de résidence, cette notion sera également explicitée à l'article 133, §1^{er}, al. 1^{er}, 1^o de la LCE et la notion de « *recherche de données à caractère personnel* » à l'article 133, §1^{er}, al. 5 de la LCE sera remplacée par celle de « recherche du numéro de téléphone ». Il sera fait de même au niveau de l'article 133, §1^{er}, al. 1^{er}, 3^o de la LCE et de tout autre disposition pertinente des projets soumis pour avis. De plus encore, au vu des problèmes qui se posent sur le terrain quant à l'utilisation des annuaires à des fins de prospection commerciale qui génère des nuisances importantes pour les abonnés et au vu du fait que la diffusion d'annuaires va de pair avec le droit pour les abonnés de s'opposer à ce que leurs coordonnées y figurant soient utilisées à des fins de prospection commerciale (art. 21 RGPD), l'Autorité considère qu'il est impératif d'imposer aux opérateurs d'interroger leur abonnés qui souhaitent figurer dans un annuaire, au même moment et d'une façon aussi intelligible, quant à leur souhait de s'opposer à ce que leurs coordonnées figurant dans un annuaire soient utilisées à des fins de prospection commerciale afin que cela puisse être spécifié dans la base de données des numéros centrale. L'article 133, al. 3 sera également adapté en ce sens. Il sera aussi utilement précisé à ce niveau que les opérateurs sont tenus de veiller à la spécificité et à la clarté de la façon dont ils présentent ces questions à leurs abonnés (quant à (1) leur consentement à figurer dans un annuaire dont la fonctionnalité est de permettre la recherche du numéro de téléphone d'une personne sur base de son nom et du code postal de sa commune de résidence ou, en cas d'homonymes repris sous un même code postal, du nom de rue de son adresse de résidence et (2) leur souhait d'exercer leur droit d'opposition quant à l'utilisation de leur coordonnées figurant dans un annuaire à des fins de prospection commerciale).

43. En effet, l'article 12.2 du RGPD impose aux responsables de traitement de prendre toute mesures nécessaires pour faciliter l'exercice du droit d'opposition et ainsi que l'EDPB le précise dans ses lignes directrices 5/2020 sur le consentement au sens du règlement (UE) 2016/679, « *afin de se conformer au caractère «spécifique» du consentement, le responsable du traitement doit garantir:*
- i la spécification des finalités en tant que garantie contre tout détournement d'usage,*
 - ii le caractère détaillé des demandes de consentement, et*
 - iii la séparation claire des informations liées à l'obtention du consentement au traitement des données et des informations concernant d'autres sujets. »*
44. Interrogée sur les modalités concrètes selon lesquelles les opérateurs sollicitent le consentement de leurs abonnés à figurer dans un annuaire, la déléguée de la Ministre s'est

référée à l'article 133 de la LCE qui dresse la liste des questions posées à cet effet et à l'article 108, §1, c de LCE qui impose, parmi les informations minimales à faire figurer dans le contrat qui lie l'opérateur à l'abonné, l'information suivante « *lorsqu'une obligation existe en vertu de l'article 133, les possibilités qui s'offrent à l'abonné de faire figurer ou non ses données à caractère personnel dans un annuaire ou un service de renseignements téléphonique ainsi que les données concernées* ». A ce sujet, l'Autorité relève d'initiative qu'une adaptation de cet article 108, §1, c de la LCE s'impose pour prendre en compte les considérations suivantes :

- a. L'article 7.4 du RGPD imposant que la demande de consentement soit présentée sous une forme distincte de toute autre question éventuelle ou offre de choix offerts à l'abonné dans le contrat, l'article 108, §1, c de la LCE précisera utilement cette exigence formelle.
- b. Etant donné que la directive 2002/58 consacre l'obligation pour les opérateurs de solliciter le consentement de leurs abonnés pour la mention de leurs coordonnées dans les annuaires, l'Autorité s'interroge quant à la pertinence de conditionner cette mention contractuelle obligatoire à l'existence de cette obligation. A défaut de justification pertinente, cette condition sera supprimée.

45. L'Autorité relève également que la référence à la notion d'annuaire/de service de renseignements universel visée à l'article 133, §1^{er}, al. 3 doit être supprimée étant donné que le législateur a abrogé ces services universels ; ce qui a été confirmé par la déléguée de la Ministre. Dès lors, outre la question relative à l'opposition de l'abonné quant à l'utilisation de ses coordonnées figurant dans un annuaire à des fins de prospection commerciale (cf. supra), le consentement de l'abonné doit porter uniquement sur la fonction de base des annuaires qui doit être explicitée clairement au moment de poser la question, ce qu'il convient de préciser à l'article 133, §1^{er}, al. 3 (soit, les annuaires ou services de renseignements permettant la simple recherche du numéro de téléphone d'une personne sur la base de son nom et du code postal de sa commune ou, en cas d'homonymes repris sous un même code postal, du nom de rue de son adresse de résidence). En outre, si l'insertion des coordonnées des abonnés dans d'autres types d'annuaires est envisagée, un autre consentement spécifique à cet égard est requis avec une information claire quant à leur fonction et aux modalités de recherche sur les abonnés qu'ils permettent ; sans quoi il ne pourra pas être admis qu'un consentement correct aura été obtenu à cet effet.

46. Enfin, l'Autorité relève que les mineurs ne sont actuellement pas pris en compte dans l'article 133 en projet de la LCE alors qu'à ce jour beaucoup d'enfants disposent de leur propre téléphone mobile. Cela doit être pris en compte dans la façon dont les questions (demande de consentement) sont libellées à l'attention de ce public plus fragile. Si l'intention est d'insérer les données-abonnés des mineurs dans les annuaires, il convient de veiller au

respect de l'article 8 RGDP. Si ce n'est pas le cas, il convient de les exclure expressément de ce système de communication de leurs données aux fournisseurs d'annuaires et de services de renseignements. De plus, dans ce cadre, il convient au préalable de s'interroger quant à la légitimité d'intégrer les mineurs dans les annuaires téléphoniques ou services de renseignements téléphoniques. La finalité première des annuaires ne semble a priori pas être légitime et pertinente pour les mineurs : lorsqu'une personne qui souhaite contacter un mineur (ou à tout le moins un enfant de moins de 16 ans) et que cette personne ne connaît pas déjà ses coordonnées téléphoniques car le mineur ne les lui a lui-même pas remises, elle doit passer généralement par son ou ses parents. Il appartient au législateur de prendre en compte cette problématique et de prévoir des mesures appropriées pour garantir le respect des droits et libertés des mineurs. Les enfants sont en effet plus fragiles à l'égard de sollicitations diverses¹².

47. Le projet de loi soumis pour avis supprime le dernier alinéa de l'article 133 de la LCE qui prévoit que « *par consentement au sens du présent article, on entend la manifestation de volonté libre, spécifique et basée sur des informations par laquelle l'intéressé ou son représentant légal accepte que des données à caractère personnel le concernant soient traitées pour l'application visées à l'alinéa précédent* ». Au vu des principes généraux explicités ci-dessus et à des fins de sécurité juridique, l'Autorité recommande qu'il soit précisé en lieu et place que par consentement au sens du présent article, est visé le consentement tel que défini et réglementé par le RGPD.
48. Enfin, concernant l'article 133 de la LCE, l'Autorité relève qu'il n'est pas intégré, à l'article 145 de la LCE, dans la liste des articles sanctionnés pénalement. Or, étant donné qu'il s'agit d'une disposition spécifiquement protectrice des abonnés, il importe d'en assurer toute l'effectivité requise en sanctionnant pénalement son non-respect.

d. Détermination des données mises à disposition des fournisseurs d'annuaires et prestataires de services de renseignements téléphoniques

49. L'article 7 du projet d'AR prévoit que les fournisseurs d'annuaires ou services de renseignements reçoivent un accès aux données suivantes de la « *base de données des numéros centrale* »: le numéro de téléphone de l'abonné, son nom et prénom et si l'opérateur en dispose, l'initiale ou les initiales de son prénom usuel pour les abonnés personnes physiques, le nom de la société, de l'instance ou de l'entreprise lorsque l'abonné n'est pas

¹² Cf. les lignes directrices précitées de l'EPDB, p. 29 et s.

une personne physique, les coordonnées géographiques¹³ de l'abonné, son activité professionnelle (en cas de consentement distinct pour cette dernière donnée) et ce, « *dans la mesure où les abonnés concernés ont marqué leur accord pour être repris dans les annuaires et services de renseignements* ».

50. Tout d'abord, l'Autorité relève qu'il convient de préciser qu'il s'agit des fournisseurs d'annuaires ou de services de renseignement qui ont fait la déclaration visée aux §1ers des articles 45 et 46 de la LCE auprès de l'IBPT.
51. Ensuite, pour les motifs précités et par souci de cohérence, il importe de remplacer la notion « d'accord » par celle de « consentement » tout en précisant qu'il s'agit du consentement au sens du RPGD.
52. L'Autorité relève que le projet d'arrêté royal n'opère pas de distinction entre les numéros de téléphone fixes et les numéros de téléphone mobiles dans la liste des données à communiquer aux fournisseurs d'annuaires ou de services de renseignements téléphoniques et ce contrairement à la pratique actuelle ainsi qu'il ressort des informations complémentaires obtenues de la déléguée de la Ministre. En effet, interrogée au sujet de l'insertion éventuelle systématique des numéros de téléphone mobiles dans les annuaires et d'une distinction à ce sujet lors des demandes de consentement adressées aux abonnés, la déléguée de la Ministre a répondu que « *de WEC maakt in de artikelen 45, 133 e.a. geen onderscheid tussen vaste en mobiele nummers. Dientengevolge wordt dergelijk onderscheid ook niet gemaakt in het ontwerp-KB. In de praktijk vragen operatoren aan een persoon die een abonnement afsluit, of zijn of haar gegevens opgenomen mogen worden in de telefoongidsen en -inlichtingendiensten. Deze toestemming wordt systematisch gevraagd in het kader van vaste nummers. In het kader van mobiele nummers wordt deze toestemming niet gevraagd en worden deze gegevens bijgevolg niet doorgegeven aan de aanbieders van telefoongidsen en -inlichtingendiensten. Op eigen initiatief kan een abonnee wel vragen om het mobiele nummer op te nemen in de telefoongids of inlichtingendienst.* » Etant donné que les appareils de téléphonie mobile sont par définition en possession permanente des abonnés et que les appels émanant de personnes qui n'ont pas obtenu le numéro de téléphone des abonnés directement de ces derniers génèrent généralement plus de nuisances, l'Autorité considère que les modalités pratiques actuelles de sollicitation du consentement doivent être préservées (limitation de la demande de consentement à figurer dans les annuaires et services de

¹³ Définies, à l'article 1^{er}, 4^o du projet d'AR comme étant « *les coordonnées de l'abonné ; celles-ci comprennent pour les services de communications électroniques fixes le nom de rue, le numéro de maison, le numéro de boîte, le code postal et la commune où est installé le service ; en ce qui concerne les services de communications électroniques mobiles, elles comprennent le nom de rue, le numéro de maison, le numéro de boîte, le code postal et la commune de l'endroit où est établi l'abonné* ».

renseignements téléphoniques aux numéros de téléphone fixe et insertion des numéros de téléphone mobile dans les annuaires et services de renseignements que sur demande explicite des abonnés) et se reflète dans l'article 133 de la LCE et le projet d'AR. A tout le moins, avant de changer cette pratique, l'Autorité considère qu'une consultation des organisations représentatives des abonnés (consommateurs) doit être réalisée.

53. En ce qui concerne les catégories de données qui sont mises à disposition de ces prestataires, l'Autorité relève qu'alors que l'arrêté royal du 27 avril 2007¹⁴ limite ces données aux nom, initiales du prénom usuel et à l'adresse de l'abonné et soumet à son consentement spécifique toute publication d'autres données supplémentaires telles que son prénom complet ou encore son activité professionnelle¹⁵, il ressort du projet d'arrêté royal soumis pour avis que le prénom entier des abonnés personnes physiques sera systématiquement mis à disposition. L'Autorité s'interroge à ce sujet et considère que la fonction principale d'annuaire peut tout à fait être réalisée avec la simple mention des initiales du prénom d'un abonné et même avec le code postal de sa résidence en lieu et place de l'adresse complète. Au vu de l'article 12 de la Directive 2002/58 qui consacre le droit pour tout abonné de consentir spécifiquement quant aux types de données le concernant à publier dans un annuaire, l'Autorité est d'avis que le prénom entier et l'adresse de résidence complète ne peuvent être mis à disposition de ces prestataires qu'après consentement spécifique des abonnés à ce sujet. Il appartient à l'auteur du projet d'adapter tant l'article 133 que le projet d'AR en ce sens.

e. Modalités concrètes de mise à disposition des données-abonnés aux fournisseurs d'annuaires et prestataires de services de renseignements téléphoniques (art. 15 projet AR)

54. L'article 15 du projet d'AR prévoit que les fournisseurs d'annuaires et prestataires de renseignements téléphoniques se verront mettre à leur disposition les données par le biais d'un « *accès individuel sécurisé à un serveur protégé où il retire les fichiers qu'il a demandé à la base des données de numéros centrale* »
55. En l'absence de détermination des critères sur base desquels lesdits prestataires pourront demander l'établissement desdits fichiers, l'Autorité ne peut apprécier leur caractère proportionné.

¹⁴ Arrêté royal du 27 avril 2007 relatif aux conditions dans lesquelles sont confectionnés, vendus ou distribués les annuaires, le contenu et la forme de la déclaration à faire auprès de l'Institut. Il en est de même dans l'AR du 27 avril 2007 relatif aux services de renseignements téléphoniques.

¹⁵ Contrairement à ce qui est explicité dans le Rapport au Roi.

56. A ce sujet, l'Autorité considère qu'il importe que le projet d'AR impose à l'entité en charge de la gestion de la base de données de vérifier, avant toute mise à disposition des données, que les critères selon lesquels un prestataire lui demande l'établissement des fichiers sont strictement conformes et nécessaires à la réalisation de la finalité de base d'annuaire (cf. supra) ou à d'autres finalités d'annuaires qui auront fait l'objet du consentement spécifique des abonnés concernés et de prévoir qu'aucune autre source de données que la base de données centrale des numéros ne peut être consultée pour l'établissement de tels fichiers.

f. Garanties spécifiques pour les droits et libertés des personnes concernées

57. La diffusion d'annuaires ou de service de renseignements téléphoniques va de pair avec le droit pour les abonnés de s'opposer à ce que ses données figurant dans un annuaire soient utilisées à des fins de prospection commerciale (art. 21.2 et 3 du RGPD) et ce au moment même où on les interroge quant à leur souhait de figurer ou non dans un annuaire, d'autant plus que le taux de pénétration de la téléphonie mobile est important, que les numéros de téléphone mobile figureront dans les annuaires si les abonnés y consentent selon le projet d'AR soumis pour avis et que les appels de prospection commerciale non désirés génèrent des nuisances importantes pour les abonnés d'autant plus s'ils sont réalisés sur leur téléphone mobile.

58. Dès lors, il est impératif selon l'Autorité que le projet soit adapté pour que la « *base de données des numéros centrale* » mentionne spécifiquement qu'un abonné s'oppose à l'utilisation de ses coordonnées à des fins de prospection commerciale en assurant la mention de cette information d'une part, sur base d'une collecte directe auprès de l'abonné au moment de la demande de consentement à figurer dans un annuaire (cf supra) et par le biais du service prévu à l'article 8 du projet d'arrêté royal qui sera mis à leur disposition au moyen d'une connexion sécurisée et d'autre part, sur base de la consultation obligatoire par le gestionnaire de la base de données du fichier « ne m'appellez plus » que les opérateurs sont tenus de tenir en exécution de l'article VI.111, § 2 du Code de Droit économique. De plus, les fournisseurs d'annuaires se verront utilement imposer de spécifier ces requêtes spécifiques d'abonnés dans leurs annuaires par exemple à l'aide de logo spécifique type « no pub ».

59. Par ailleurs, étant donné que dorénavant, les annuaires ne seront plus disponibles que sous version électronique et *a priori* sur internet, l'Autorité considère qu'il importe d'imposer aux prestataires concernés l'adoption de mesures techniques suivantes :

- a. qui limitent la possibilité de recherches au sein du moteur de recherche de l'annuaire à la stricte réalisation de la fonction de base d'un annuaire (recherche du numéro de téléphone d'une personne sur la base de son nom et du code postal de sa commune ou, en cas d'homonymes repris sous un même code postal, du nom de rue de l'adresse de résidence).
 - b. et qui empêchent que les moteurs de recherche internet continuent de publier les données des abonnés alors que ces derniers ont fait valoir leur droit de retrait de consentement à figurer dans l'annuaire. À cet effet, il est indiqué d'imposer aux prestataires qu'ils s'assurent que les pages de leurs annuaires soient excluent des résultats de recherche via les moteurs de recherche internet (par ex, notamment au moyen de l'inclusion d'une balise Meta « noindex » dans le code HTML).
 - c. et qui, pour éviter la collecte d'information non pertinente au regard de la finalité de base de l'annuaire, limitent les résultats de chaque recherche réalisée au moyen de l'annuaire à un maximum de 10 occurrences ;
 - d. et aussi qui empêchent, au travers de mesures techniques telles que le « rate limiting », l'extraction d'une partie substantielle de l'annuaire en une ou plusieurs fois.
60. Enfin, il est recommandé à l'auteur du projet d'évaluer s'il est possible de prévoir dans le projet d'AR que le contrat entre le gestionnaire de la base de données et les prestataires contienne des clauses contractuelles spécifiques veillant au respect du droit à la protection des données des personnes concernées telle que le retrait du bénéfice d'accès à la base de données en cas de constat par une autorité dûment habilitée tel que l'IPBT ou l'Autorité de protection des données d'utilisation des données pour des finalités autres et de manière générale pour non-respect des articles 45, 46 et 133 de LCE et des mesures d'exécution desdites dispositions.

E. Remarques complémentaires d'ordre général

a. Liste des données à caractère personnel centralisées dans la « *base de données des numéros centrale* »

61. La liste des données conservées au sein de la « *base de données des numéros centrale* » est déterminée par l'article 6 du projet d'AR. Or, au vu du principe de légalité des ingérences dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel consacré par l'article 22 de la Constitution, une base de données à caractère personnel d'une telle ampleur doit voir la liste des données qu'elle contient délimitée par une loi au sens formel du terme, à l'instar de ce qui est fait pour le Registre national des personnes physiques. Cette

disposition doit donc figurer dans la LCE et non dans le projet d'AR ; d'autant plus que par ailleurs, il n'y a pas besoin de flexibilité en l'espèce étant donné que cette liste est déjà arrêtée.

62. Les catégories de personnes concernées reprises dans la base de données seront également déterminées. A ce sujet, la déléguée de la Ministre a confirmé qu'il s'agit des données relatives aux abonnés tels que définis à l'article 2, 15° de la LCE. Cela sera utilement précisé dans le projet de loi.
63. De plus, il convient d'éviter toute ambiguïté dans la façon de déterminer les données centralisées. A cet égard, les remarques suivantes s'imposent :
- b. Numéro de l'abonné : il importe de préciser qu'il s'agit du numéro de téléphone de l'abonné et il convient d'ajouter une définition de la notion d'abonné en se référant à la définition légale reprise dans la LCE (sauf si la recommandation de l'Autorité d'intégrer cette liste dans la LCE est suivie). Dans le même ordre d'idée, par souci de prévisibilité, l'intitulé de la base de données repris à l'article 106/2 de la LCE sera adapté en visant la base de données centrale des numéros de téléphone.
 - c. Coordonnées géographiques : dans la définition de cette notion, il convient de préciser, pour la téléphonie mobile, qu'il s'agit de l'adresse de résidence communiquée par l'abonné au moment de la conclusion du contrat qui le lie avec l'opérateur, le cas échéant mise à jour sur base d'une communication de la personne concernée à son opérateur ou au gestionnaire de la base de données. Etant donné que la facturation électronique est généralement pratiquée à ce jour par la plupart des opérateurs, ces derniers ne disposent pas nécessairement de l'adresse actuelle de leur client de téléphonie mobile.
 - d. Mention selon laquelle le numéro de téléphone fait l'objet d'une « *utilisation nomade* » : Interrogée quant à la signification de cette notion, la déléguée de la Ministre a précisé que « Een nomadisch nummer is een vast of mobiel nummer dat vanop een andere locatie kan worden gebruikt dan het installatie-adres. In de praktijk gaat het vaak om professionele toepassingen waarbij een onderneming voor een aantal vaste nummers abonnementen afsluit op het adres van de onderneming maar toestaat dat de werknemers van op een ander adres (bv. in het kader van thuiswerk) deze nummers gebruiken. Er worden ook diensten aangeboden door dienstenverleners die hun abonnees toelaten vanaf gelijk welk geschikt aansluitpunt, in de meeste gevallen een aansluiting tot het internet dat draadgebonden of draadloos (WiFi) kan zijn, de dienst te gebruiken. ». Une définition de cette notion sera utilement ajoutée dans le projet.

b. Durée de conservation des données dans la « *base de données des numéros centrale* »

64. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
65. L'Autorité constate que les projets soumis pour avis ne prévoient aucun délai de conservation des données à caractère personnel. Il convient d'y remédier en déterminant le délai de conservation (maximal) des données à caractère personnel au sein de la « *base de données des numéros centrale* », en tenant compte des différentes finalités, ou au moins de reprendre dans le projet les critères permettant de déterminer ce délai (maximal) de conservation.
66. Interrogée à ce sujet, la déléguée de la Ministre a précisé que "deze gegevens bewaard blijven zolang de betrokkene abonnee is bij een operator". Cela sera donc utilement précisé dans le dispositif du projet de loi.

c. Responsable de traitement de la base de données

67. L'article 10 du projet d'AR soumis pour avis prévoit que « *la base de données des numéros centrale est mise en place par les opérateurs qui offrent des services téléphoniques publics et que les opérateurs font appel à un fournisseur de services pour la gestion de la base de données de numéros centrale* », auquel l'article 11 attribue le rôle de responsable de traitement au sens du RGPD.
68. Interrogée quant à l'identité de la ou des personnes qui va ou vont conclure le contrat avec le prestataire qui va assurer la fourniture de service de gestion de la base de données centrale des numéros, la déléguée de la Ministre a répondu que « *de dienstenleverancier wordt vastgesteld via een lastenboek dat wordt opgesteld door Proximus in samenspraak met de grotere operatoren en het BIPT* ».
69. Interrogée quant au niveau de maîtrise dont disposera le fournisseur de services visé à l'article 10 du projet d'AR, il a été répondu que :
- « (a) Wat betreft de veiligheid van de CNDB is de beheerder van de CNDB verantwoordelijk;
- (b) Wat betreft de mogelijkheden van toegang tot abonneegegevens door de uitgevers van telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten is de beheerder gebonden aan het feit of de abonnees al dan niet hun toestemming hebben gegeven aan hun operator om de betreffende

abonneegegevens in telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten op te nemen. De CNDB heeft daarin geen enkele beslissingsmacht. »

70. Si les Etats membres peuvent préciser l'application des règles du RGPD dans des domaines particuliers afin de garantir en ces domaines la cohérence et la clarté du cadre normatif applicable au traitement de données, ils ne peuvent à ce titre, déroger au RGPD ou se départir des définitions qu'il consacre¹⁶. Toute désignation d'un responsable du traitement dans la réglementation doit concorder avec le rôle que cet acteur joue dans la pratique. Juger du contraire non seulement contrarierait la lettre du texte du RGPD, mais pourrait également mettre en péril l'objectif qu'il poursuit d'assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques.
71. L'article 4.7 du RGPD définit la notion de responsable de traitement comme « la personne (...) qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ».
72. Le concept de responsable de traitement au sens du RGPD est un concept fonctionnel. La désignation légale du ou des responsables d'un traitement de données à caractère personnel doit être adéquate au regard des circonstances factuelles. Il est nécessaire de désigner la ou les entités qui, dans les faits, poursui(ven)t la finalité du traitement visé et en assure(nt) la maîtrise. En matière de réalisation de tâches d'intérêt général, le responsable du traitement est généralement l'organe auquel est confiée la réalisation de ladite tâche pour laquelle le traitement de données est mis en place¹⁷.
73. Pour avoir la qualité de responsable de traitement, il n'est non plus requis que le responsable de traitement ait accès à l'ensemble des données traitées¹⁸. Il est également accepté qu'un responsable de traitement puisse déléguer la détermination des moyens d'un traitement (à son sous-traitant par exemple) sans perdre sa qualité de responsable de traitement, à la condition toutefois que cette délégation ne porte que sur des questions techniques et/ou organisationnelles liés aux détails des mesures de sécurité¹⁹. Cette délégation ne peut aller

¹⁶ Lire article 6, 3. alinéa 2, et considérants n°s 8 et 10 du RGPD.

¹⁷ Guidelines EDPB 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR adopted on 2 september 2020, version 1.0, p. 10 et s.

¹⁸ Ibidem, p. 16.

¹⁹ Ainsi qu'il ressort des lignes directrices précitée 07/2020, même si les décisions sur des éléments essentiels peuvent être laissés à l'appréciation du sous-traitant, le responsable de traitement doit stipuler à ce sujet un niveau minimum d'éléments dans le contrat de sous-traitance. Cf. Guidelines EDPB 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR adopted on 2 september 2020, version 1.0, p. 15.

jusqu'à la détermination des catégories de données traitées, de la durée de conservation des données traitées ou encore du choix des destinataires des données²⁰.

74. En l'espèce, c'est aux opérateurs qu'est imposée la tâche d'intérêt général de mise à disposition des données-abonnés d'une part aux organismes chargés de traiter les appels adressés aux services d'urgences et d'autre part aux fournisseurs d'annuaires (CCEE, directive 2002/58, LCE) et, selon le considérant 300 du CCEE, c'est à ces mêmes opérateurs qu'il appartient de faire respecter la décision de leurs abonnés en matière de publication de leurs données dans un annuaire lorsqu'ils communiquent ces données aux prestataires visés.
75. Etant donné que la mise en place de la base de données constitue une nouvelle modalité selon laquelle les opérateurs assumeront leurs obligations légales précitées, que ces derniers assument la fourniture et la mise à jour quotidienne des données y reprises²¹ et doivent légalement en supporter les coûts de gestion, l'Autorité considère que c'est eux qui doivent disposer de la qualité de responsables de traitement de données conjoints de cette base de données ; le fournisseur de service visé ne pouvant avoir que la qualité de sous-traitant et la relation contractuelle entre lui et ces opérateurs devant être encadrée dans le respect de l'article 28 du RGPD. L'article 11 du projet d'AR et la pratique envisagée devront être adaptés en conséquence.
76. L'Autorité relève également qu'en cas de responsabilité conjointe de traitement, ce qui semble être le cas en l'espèce dans le chef des opérateurs, l'article 26 du RGPD est d'application. A ce sujet, l'Autorité renvoie, pour ses conséquences pratiques, au point 2 de la seconde partie des lignes directrices 07/2020 sur les concepts de responsable du traitement et de sous-traitant adoptées le 2 septembre 2020 par le Comité européen de la protection des données²². Il est recommandé de déterminer de manière transparente qui aura la charge de répondre aux personnes concernées qui exerceront leurs droits en vertu du RGPD au regard des traitements de données encadrés par les projets soumis pour avis (sans préjudice du fait qu'en vertu de l'article 26.3 du RGPD, les personnes concernées peuvent toujours exercer les droits que leur confère le RGPD à l'égard de chacun des responsables conjoints du traitement).

²⁰ Ibidem, p.14

²¹ Art. 13 du projet d'AR

²² Lesquelles sont à ce jour disponibles à l'adresse suivante https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en

d. Accès des abonnés à leurs propres données au moyen d'un « *service mis à leur disposition avec accès sécurisé* ».

77. L'article 8 du projet d'AR prévoit que chaque abonné a accès gratuitement à ses propres données et qu'à cet effet l'entité qui gère la base de données met à disposition un service qui octroie un accès sécurisé aux abonnés concernés.
78. Etant donné que toute personne concernée dispose déjà d'un droit d'accès à ses données en vertu de l'article 15 du RGPD, il convient de spécifier qu'il s'agit en l'espèce d'un droit d'accès spécifique.
79. En outre, l'Autorité considère que les personnes concernées devront se voir offrir la possibilité d'exercer leur droit de rectification, de retrait de consentement ou encore d'effacement par le biais de cette connexion sécurisée et ce de manière complémentaire à la possibilité d'exercer ces droits auprès de leur opérateur. L'article 8 du projet d'AR sera utilement adapté en ce sens.

e. Accès à la base de données des numéros centrale par l'IBPT

80. L'article 9 du projet d'AR confère à l'IBPT un accès à l'entièreté de la « *base de données des numéros centrale* » « *dans le cadre de ses missions de recherche et de contrôle* » sans aucune autre précision.
81. Interrogée sur le type de mission de l'IBPT qui nécessite pour lui d'accéder aux données à caractère personnel des abonnés, la déléguée de la Ministre a précisé que : « Het BIPT heeft als wettelijke opdracht het toezicht op de naleving van de WEC en de uitvoeringsbesluiten (cf. art. 14, §1, 3°, W. 17/1/2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector). Het valt niet in te zien hoe het BIPT de naleving van art. 106/2, ontwerp-wet en van het ontwerp-KB, met inbegrip van het goede beheer van de databank en de correcte medewerking van de operatoren , kan controleren zonder toegang tot de CNDB.
- Bovendien kan de inhoud van de CNDB, meer bepaald de nummers en de operatoren die deze beheren, het BIPT objectieve informatie verschaffen over de naleving of niet door deze operatoren van de regelgeving inzake nummers (cf. art. 11, WEC, het koninklijk besluit van 27/4/2007 betreffende het beheer van de nationale nummeringsruimte en de toekenning en intrekking van gebruiksrechten voor nummers en het koninklijk besluit van 2/7/2013 betreffende de overdraagbaarheid van de nummers van de abonnees van elektronische-communicatiediensten) »

82. L'Autorité relève qu'il s'agit donc en l'espèce d'augmenter ou de préciser les moyens de contrôle mis à disposition de l'IBPT. Au lieu de prévoir cela par arrêté royal, il convient de le préciser dans la loi organique de l'IBPT du 17 janvier 2003 qui encadre ses missions et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de ses compétences. Il s'agit en l'espèce pour l'IBPT d'être potentiellement amené à prendre connaissance de ces données de manière incidente lors d'un contrôle à l'encontre d'un ou de plusieurs opérateurs.
83. Ensuite, la formulation de cette disposition se doit d'être conforme au principe de proportionnalité. A ce sujet, il convient de la revoir en tenant compte des considérations suivantes :
- a. S'il s'agit de vérifier le respect des obligations imposées aux opérateurs en vertu de l'article 106/2 en projet de la LCE, il est indiqué de le préciser explicitement dans le dispositif. Par ailleurs, l'Autorité relève que ce type de vérification nécessite notamment de vérifier le caractère complet de l'objet des communications de données à caractère personnel par les opérateurs dans la base de données ou encore de vérifier le respect du consentement des abonnés quant à figurer ou non dans un annuaire. Dès lors, l'IBPT doit non seulement avoir accès au contenu de la base de données mais également aux bases de données « clients » de chaque opérateur ainsi qu'aux formulaires de consentement dûment complétés.
 - b. En ce qui concerne le contrôle du respect de l'article 11 de la LCE en matière d'espace de numérotation national et de droit d'utilisation des numéros, il convient de justifier dans l'exposé des motifs en quoi concrètement ce contrôle nécessite d'accéder aux coordonnées des abonnés.
 - c. Enfin de manière générale, l'Autorité rappelle que la réalisation de toute mission de contrôle ne nécessite pas dans le chef de l'autorité en charge dudit contrôle de disposer d'un accès permanent à la base de données qui est l'objet de son contrôle. L'opportunité de mener des investigations s'apprécie *in concreto* dans le chef des personnes dûment habilitées au regard des éléments de fait à leur disposition. Ils disposent d'un pouvoir d'appréciation dans l'exercice de leur mission. Les collectes de données nécessaires dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs d'investigation doivent être réalisées avec discernement et modération sur base d'indices préalables ou, si un contrôle structurel est réalisé, sur base d'un échantillon établi de manière objective et proportionnée par l'autorité compétente.

f. Subdélégation à l'IPBT pour la détermination de nouvelles finalités d'utilisation des données de la « base de données des numéros centrale »

84. L'article 12.3° du projet d'AR prévoit que *« l'exploitation de la banque de données à d'autres fins que le traitement de données-abonnés tel que défini dans le présent arrêté est soumise à approbation préalable de l'IBPT. L'IBPT fixe des conditions et les tarifs qui peuvent être demandés pour l'exploitation de la base de données des numéros centrale à d'autres fins »*
85. Cette disposition doit être supprimée pour les raisons suivantes :
86. Tout d'abord, elle est contraire au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution et à l'article 6.3 du RGPD. C'est au législateur au sens formel du terme qu'il appartient seul de définir la ou les finalités de la base de données créée et, par souci de prévisibilité et de clarté, ces finalités doivent être décrites clairement à l'article 106/2 de la LCE qui crée ladite base de données, après réalisation de l'analyse de nécessité et proportionnalité dont les éléments essentiels doivent figurer dans l'exposé des motifs du projet de loi²³.
87. Dans le même ordre d'idée, le Conseil d'Etat relève qu'une telle *« attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public (...) n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation²⁴, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique »*²⁵. Comme déjà dit ci-dessus, la détermination des finalités d'une

²³ Une délégation à un autre pouvoir que le pouvoir législatif n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ; parmi lesquels ne figurent pas la détermination des finalités de la base de données centrale instituée ; lesquelles doivent établir les raisons concrètes pour lesquelles les données vont être utilisées. Il importe que les personnes concernées puissent à leur lecture entrevoir clairement ce qui sera fait de leurs données.

²⁴ Et l'on peut ajouter du Centre de Connaissance de l'Autorité de protection des données.

²⁵ Cons. 27 de l'avis C.E. 67.719/VR du 15 juillet 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 9 octobre 2020 portant assentiment à l'accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspection d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présümées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano, p. 52.

base de données telle que celle mise en place par le présent projet de loi ne peut être considérée comme une mesure secondaire ou technique.

g. Modalités d'accès (moteur de recherche mis à disposition pour sa consultation) à la base de données des numéros centrale et mesures de sécurisation de la base de données

88. L'Autorité relève qu'un système de gestion des utilisateur et des droits d'accès à la base de données devra être mis en place de telle manière que seuls les membres du personnel des centrales de gestion des appels (voire, si un accès lui est offert, de ceux de la plateforme Be Alert) et des fournisseurs d'annuaires ou de services de renseignements téléphoniques qui le nécessitent en raison de la fonction qu'ils exercent pourront se voir conférer un accès à cette base de données.
89. L'article 14 1° du projet d'AR soumis pour avis prévoit l'accès des services d'urgence (il convient de lire « des centrales de gestion des appels aux services d'urgence visés », cf. supra) via un moteur de recherche leur permettant d'identifier en temps réel les numéros de téléphone des appels entrant. L'Autorité se demande en quoi un moteur de recherche est nécessaire pour assurer cette fonction étant donné qu'il suffit que les personnes en charge du dispatching des interventions d'urgences adressées aux services d'urgence se voient automatiquement communiquer les données pertinentes lors de tout appel entrant. Il convient de supprimer cette fonctionnalité et de formuler cette disposition d'une façon qui reflète plus adéquatement la façon dont les données seront mises à disposition de ces centrales. En effet, ainsi qu'il ressort des informations complémentaires obtenues de la déléguée de la Ministre « voor art 14, 1° van het ontwerp-KB : op het moment dat de noodcentrale een telefoonnummer binnenkrijgt, zal de noodcentrale dit nummer real time doorsturen naar de CNDB met als vraag naar bijhorend naam en adres; antwoord is dan naam en adres ».
90. L'article 14, 2° du projet d'AR prévoit cette même fonctionnalité d'accès (via moteur de recherche permettant d'obtenir une liste de numéros de téléphone pour une ou plusieurs communes) pour la plateforme BeAlert. Sans préjudice des remarques faites ci-dessus quant à l'insertion potentielle de cette possibilité d'utilisation de la base de données des numéros centrale au niveau de l'article 106/1 de la LCE, l'Autorité relève que le critère de recherche mis à disposition doit également être précisé. A priori, au vu de la mission de la plateforme BeAlert, il devrait s'agir du code postal de la commune dans laquelle la situation d'urgence nécessitant l'intervention de la plateforme a lieu ; ce qui a d'ailleurs été confirmé par la déléguée de la Ministre : « Voor art 14 2° zullen de nooddiensten een query sturen bv. geef

alle telefoonnummers van de gemeente X; het antwoord zal dan een lijst met telefoonnummers zijn. »

91. L'article 15 du projet d'AR prévoit quant à lui que les fournisseurs d'annuaires ou de services de renseignements téléphoniques disposeront d'un « *accès individuel sécurisé à un serveur protégé où ils retirent les fichiers demandés à la base de données de numéro centrale* ». A titre de garanties pour les droits et libertés des personnes concernées, il convient de préciser à l'article 15 les critères de constitution desdits fichiers qui seront ainsi mis à disposition dans le respect du principe de minimisation des données du RGPD (cf. supra).
92. D'un point de vue général, afin d'assurer le respect du principe de sécurisation des traitements de données (art. 5.1. f. et 32 du RGPD), le projet d'AR sera utilement complété de dispositions imposant des garanties en la matière et prévoyant les modalités de sécurisation des flux de données (méthode d'authentification, journalisation des accès.....). C'est d'ailleurs l'objet de la délégation qui lui est conférée (modalité d'accès) et le projet d'AR soumis pour avis manque de précision à ce sujet étant donné qu'il se limite généralement à prévoir que les accès seront « sécurisés » sans autre précision ; ce qui ne présente aucune plus-value par rapport au libellé du RGPD. A cet effet, le projet d'AR prévoira utilement des mesures de sécurité minimales à charge des utilisateurs qui disposent d'un droit de consultation direct de cette base de données. A titre d'exemple, il peut leur être imposé de déclarer sur l'honneur au responsable de traitement de base de données la réalisation dans leur chef de conditions de sécurité minimales à définir²⁶ et ce préalablement à l'ouverture d'un droit d'accès dans leur chef.

²⁶ A titre d'exemple, il peut s'agir de 1) La réalisation d'une évaluation des risques encourus par les données à caractère personnel traitées et la définition des besoins de sécurité en conséquence, (2) la tenue d'une version écrite de la politique de sécurité de l'information précisant les stratégies et mesures retenues pour sécuriser les données à caractère personnel traitées, (3) l'identification de tous les supports impliquant des données à caractère personnel traitées, (4) l'information du personnel interne et externe impliqué dans le traitement des données quant à ses devoirs de confidentialité et de sécurité vis-à-vis des données traitées découlant tant des dispositions légales que de la politique de sécurité, (5) l'adoption de mesures de sécurisation physique des données pour prévenir les accès physiques inutiles ou non autorisés aux supports contenant les données à caractère personnel traitées, (6) l'adoption de mesures de sécurité physique et environnementale pour prévenir les dommages physiques pouvant compromettre les données à caractère personnel traitées, (7) l'adoption de mesures de protection des réseaux auxquels sont reliés les équipements traitant les données à caractère personnel, (8) la tenue d'une liste actualisée des différentes personnes habilitées à accéder aux données à caractère personnel dans le cadre du traitement précisant et justifiant leur niveau d'accès respectif au regard de leur fonction exercée (création, consultation, modification, destruction), (9) la mise en place d'une sécurisation logique des accès aux données via un mécanisme d'autorisation d'accès conçu de façon à ce que les données à caractère personnel traitées et les traitements les concernant ne soient accessibles qu'aux personnes et applications explicitement autorisées, (10) la mise en place d'une journalisation des accès tel que soient réalisés un traçage et une analyse permanente des accès des personnes et entités logiques aux données à caractère personnel, (11) la mise en place d'un contrôle de la validité et de l'efficacité dans le temps des mesures techniques ou organisationnelles implémentées, (12) la mise en place de procédures de gestion d'urgence des incidents de sécurité impliquant les données à caractère personnel traitées, (13) la constitution et tenue à jour d'une documentation suffisante concernant l'organisation de la sécurité de l'information dans le cadre du traitement en question.

**Par ces motifs,
L'Autorité,**

Considère que le projet de loi et le projet d'AR soumis pour avis doivent être adaptés de la façon suivante :

1. Réalisation de l'analyse de nécessité et de proportionnalité préalable requise et adaptation du projet en conséquence et/ou mention des justifications pertinentes à ce sujet dans l'exposé des motifs (cons. 5 à 9 et 25,...) ;
2. Mention dans la LCE, et non dans un de ses AR d'exécution, des finalités concrètes pour lesquelles la « *base de données des numéros centrale* » est mise en place, des données à caractère personnel y reprises, des catégories de personnes à propos desquelles des données y sont centralisées et des destinataires qui s'y verront octroyer un accès pour la réalisation de ces finalités (cons. 10 à 13, 17 à 18, 61 et 62) ;
3. Ajout d'un point à la délégation au Roi visées à l'article 106/2, §4 en projet de façon à permettre au Roi de déterminer les catégories de données auxquelles les destinataires de la « *base de données des numéros centrale* » auront accès (cons. 20, 38) ;
4. Ajout dans le rapport au Roi de la raison concrète pour laquelle les centrales de gestion des appels d'urgence doivent disposer du nom de l'opérateur qui a la relation contractuelle avec l'appelant ou suppression de cet accès en cas de non-conformité au principe de minimisation du RGPD (cons. 22) ;
5. Limitation des destinataires de la base de données pour la finalité de gestion des appels d'urgence au centrales de gestion des appels d'urgence adressés aux services d'urgence offrant de l'aide sur place (cons. 23 à 24) ;
6. Suppression de l'accès conféré à la plateforme centrale de communication Be Alert ou, si nécessaire, pertinent et justifié, adaptation de l'article 106/1 de la LCE dans le respect des critères de qualité requis (cons. 25) ;
7. Veiller à la clarté de la terminologie utilisée dans les projets soumis pour avis pour assurer la prévisibilité de la norme (utilisation de la terminologie définie de la LCE, intitulé même de la base de donnée, définition des termes tels que « *l'utilisation nomade d'un numéro de téléphone* », « *coordonnées géographiques* » et de « *numéro de l'abonné* », précision des catégories de prestataires de services d'annuaires et de renseignements téléphoniques visés (note de bas de page au niveau du cons. 15, cons. 33, 50, 63) ;

8. Précision du caractère exclusif de la source de données que constituera la base de données des numéros centrale pour la fourniture d'annuaires et de services de renseignements téléphoniques (cons. 35) ;
9. Ajout des articles pertinents de la LCE qui veillent à un niveau de protection des données correct des abonnés dans ceux qui sont pénalement sanctionnés afin de tendre à l'effectivité des objectifs de l'auteur du projet de loi (cons 35 et 48) ;
10. Précision dans les articles pertinents de la finalité de base de services d'annuaire et de renseignements téléphoniques visés pour laquelle le consentement des abonnés sera sollicité conformément au considérant 36 ; ajout, à l'article 133, §1, al. 3, d'une question pour permettre aux abonnés de s'opposer, au moment de la collecte de leur consentement à figurer dans un annuaire, à ce que leur coordonnées soient utilisées à des fins de prospection commerciale et mention explicite qu'il s'agit du consentement au sens de l'article 4.11 du RGPD. (cons. 36, 42, 45, 47, 51, 53) ;
11. Adaptation des alinéas 3 et 4 de l'article 133, §1er de la LCE afin d'assurer que les abonnés disposeront du choix de voir figurer leur nom et numéro de téléphone dans un annuaire sans que toutefois leur prénom complet (sauf t cas éventuel d'homonymes résidant sous le même code postal) ou leur adresse de résidence complète y soit publiée mais uniquement le code postal de la dite résidence (cons. 40) ;
12. Préservation de la pratique actuelle concernant la mention des numéros de téléphones mobiles dans les annuaires et consécration de celle-ci dans le dispositif du projet (cons. 52) ;
13. Limitation des données mises à disposition des prestataires de services d'annuaires et de renseignement au strict nécessaire (cons. 53) ;
14. Adaptation de l'article 108, §1er, c de la LCE qui prévoit les mentions minimales devant figurer dans les contrats entre les abonnés et les opérateurs télécom conformément au considérant 44 ;
15. Suppression de toute référence à la notion de service universel d'annuaire ou de renseignements téléphonique au vu de l'abrogation légale de ces services universels (cons. 45) ;
16. Si pertinent et après évaluation par le législateur du caractère légitime de la mention des mineurs dans les annuaires, prise en compte par le projet de loi soumis pour avis de ces catégories de personnes dans la façon de collecter leur consentement (cons. 46) ;

17. Détermination par le projet d'AR des critères sur base desquels les prestataires pourront demander l'établissement de fichiers de données afin d'assurer leur fourniture d'annuaire et de services de renseignements téléphoniques et imposition à l'entité en charge de la communication desdits fichiers de l'obligation de réalisation des vérifications préalables qui s'imposent (cons. 55 et 56) ;
18. De manière générale, adaptation de la formulation des modalités d'accès mises à disposition des destinataires de la base de données à la réalité et aux besoins de terrain dans le respect du principe de minimisation des données du RGPD (cons. 89 à 91) ;
19. Insertion dans le cadre légal en projet de dispositions préservant les droits et libertés des abonnés (1) pour les prémunir contre l'utilisation non souhaitée de leurs données à des fins de prospection commerciale en améliorant la formulation des questions obligatoires à poser par les opérateurs lors de la demande de consentement à figurer dans un annuaire, (2) en imposant aux prestataires de services d'annuaires l'adoption de mesures techniques requises pour se prémunir contre toute utilisation détournée des annuaires (extraction d'une partie substantielle de l'annuaire ou résultats de recherche supérieurs à 10 occurrences) et pour assurer le respect de la spécificité du consentement des abonnés et le caractère effectif de leur retrait du consentement ou de leur exercice de leur droit d'opposition et (3) en imposant des dispositions contractuelles spécifiques entre ces prestataires et le gestionnaire de la base de données assurant l'effectivité du respect des dispositions légales protectrices du droit à la protection des données des abonnés (cons. 42, 45, 58 à 60) ;
20. Précision de la durée de conservation des données dans la « *base de données des numéros centrale* » (cons. 66) ;
21. Révision de la qualification légale du ou des responsables de traitement conformément aux considérants 74 à 75 ;
22. Adaptation de l'article 8 du projet d'AR octroyant aux abonnés la possibilité de consulter par voie électronique leurs données au sein de la base de données des numéros centrale conformément aux considérants 78 et 79 ;
23. Insertion du droit d'accès à la base de données au profit de l'IBPT dans sa loi organique et formulation adaptée pour assurer son caractère proportionné et légitime (cons. 82 et 83) ;
24. Suppression de la possibilité conférée à l'IBPT d'étendre les finalités pour lesquelles la « *base de données des numéros centrale* » est utilisée (cons. 84 à 87) ;
25. Insertion de dispositions réglementaires imposant des garanties en matière de sécurisation des flux de données encadrés (cons. 92).

Rappelle que, pour l'envoi de messages officiels par l'administration, l'utilisation de données de contact autres que l'adresse de résidence principale figurant au Registre national ne peut avoir lieu que sur base du volontaire dans les conditions prévues à l'article 3, alinéa 1er, 17°, de de la LRN et l'AR d'exécution du 22 mai 2017. A ce sujet, l'Autorité renvoie aux avis 15/2015 (cons. 18 et 19 et 04/2017) de la CPVP, prédécesseur de l'Autorité. Il s'agit d'un gage de qualité des données de contact utilisées et de qualité des communications officielles entre l'administration et les citoyens. Ceci, sans préjudice des citoyens qui ont activé leur Ebox afin de recevoir les messages officiels dans cette plateforme

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances