



## Avis n° 56/2015 du 16 décembre 2015

**Objet:** Complément technique de géolocalisation au système d'alerte BE-Alert de la Direction générale Centre de crise BE-Alert du SPF Intérieur (CO-A-2015-053)

La Commission de la protection de la vie privée ;

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

Vu la demande d'avis du Vice-Premier Ministre et Minsitre de la Sécurité et de l'Intérieur monsieur Jan Jambon reçue le 30 septembre 2015;

Vu le rapport de Monsieur Serge Mertens de Wilmars ;

Émet, le 16 décembre 2015, l'avis suivant :

## **I. OBJET DE LA DEMANDE**

1. Le Vice-Premier Ministre, Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, Monsieur Jan Jambon (ci-après « le demandeur »), a demandé à la Commission d'émettre un avis au sujet d'un système de notification de masse de la population nommé Alert-SMS venant compléter le système existant BE-Alert pour lequel la Commission a rendu un avis positif en date du 9 septembre 2015<sup>1</sup>.

## **II. CONTEXTE ET EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS**

2. Pour rappel, le système BE-Alert est un système déployé par le Centre de crise (ou « DGCC ») qui est chargé de garantir une permanence ininterrompue (24 heures sur 24, 7 jours sur 7) pour la collecte, l'analyse et la diffusion de toute sorte d'informations urgentes aux instances compétentes. Il offre un appui à la gestion de crise, par la disponibilité immédiate du personnel et des moyens nécessaires en préparation des décisions urgentes. Ses missions sont définies par l'Arrêté royal du 18 avril 1988<sup>2</sup>.
3. BE-Alert permet d'envoyer, via différents canaux (sms, appel vocal, médias sociaux, sirènes, ...) des messages d'alerte vers les citoyens en cas ou en risque de situation d'urgence. Il est mis à disposition, sans obligation, des autorités responsables pour la sécurité et l'alerte des citoyens, à savoir les Gouverneurs de Province et les Bourgmestres des communes de Belgique via la plateforme web-based.
4. Ce système prévoit que l'inscription dans sa base de données se fait volontairement par les citoyens via un site internet dédié à cette fin. Les données suivantes seront encodées : nom, prénom, adresse du domicile (avec la possibilité d'intégrer une adresse supplémentaire tel que le travail, villégiature, ...), numéro(s) de téléphone, adresse(s) e-mail.
5. Le demandeur précise que le formulaire d'inscription contiendra clairement les mentions suivantes :
  - Accord de l'utilisation de ces données afin d'être alerté en cas de situation ou risque de situation d'urgence ;
  - Possibilité de modifier ou supprimer ces données à tout moment ;
  - Garantie que les données ne seront pas transmises à des tiers ou utilisées à des fins autres que l'alerte.

---

<sup>1</sup> Avis n°34/2015 du 9 septembre 2015 relatif à l'inscription de citoyens dans le système d'alerte BE-Alert.

<sup>2</sup> M.B. 4 mai 1988.

6. Ce faisant, la Commission a estimé que le traitement de données envisagé était légitimé sur base de l'article 5, a) de la loi vie privée.
7. Le demandeur avait néanmoins indiqué à la Commission qu'un autre système de récolte des données des citoyens était à l'étude et la Commission avait demandé que son avis soit sollicité quant à l'option retenue par le demandeur afin d'étendre le système BE-Alert.
8. Il indique dans sa demande actuelle que le système BE-Alert « *revêt un aspect discriminatoire dans la mesure où il n'est possible d'alerter via cette plateforme que les citoyens qui se seront préalablement inscrits, non seulement parce qu'ils auront eu connaissance d'un tel système mais également parce qu'ils disposeront des moyens pour ce faire, à savoir : l'accès à un ordinateur avec une connexion internet. En outre, ce système est dit « adress-based », ce qui signifie qu'il identifiera les personnes à alerter sur base de l'adresse qu'ils ont encodée dans le système (...). Par conséquent, cela exclut du champ d'alerte tous les citoyens qui ne sont pas inscrits dans BE-Alert et/ou qui ne sont pas à leur domicile au moment de l'alerte. Il s'avère également difficile d'alerter via ce système les citoyens qui sont de passage dans la zone en question (employés, livreurs, postiers, navetteurs, touristes ...* »<sup>3</sup>.
9. Au regard de ce qui précède, le demandeur explique que les acteurs de la gestion de crise ont évoqué le besoin d'un système d'alerte basé sur le positionnement du citoyen dans une zone à alerter.
10. Pour ce faire, le demandeur estime que « *l'alerte par sms revêt un avantage considérable en ce sens que le téléphone mobile est un appareil largement répandu au sein de la population et utilisé de manière quasi constante. Ce faisant, une collaboration sera mise en place avec les opérateurs de téléphonie mobile (ci-après « MNO ») qui disposent des numéros de téléphones de leurs abonnés ainsi que de la technologie nécessaire pour procéder à la géolocalisation en cas de situation de crise* »<sup>4</sup>.
11. Concrètement, « *cela signifie que les autorités, après avoir défini un message d'alerte pour une zone déterminée, transmettent ces informations aux trois opérateurs*<sup>5</sup>, *qui cherchent dans leurs réseaux respectifs la liste des mâts d'antennes qui desservent la zone en question. De cette manière, chaque MNO peut rechercher dans son système informatique de gestion du*

---

<sup>3</sup> Précisions fournies par le demandeur dans sa demande d'avis.

<sup>4</sup> Précisions fournies par le demandeur dans sa demande d'avis.

<sup>5</sup> Il s'agit de Proximus, Mobistar et Base Company.

*réseau les informations disponibles sur les téléphones mobiles actifs dans la zone de danger à alerter et dresser une liste des numéros de mobiles qui devront être alertés via SMS. »<sup>6</sup>*

12. Le demandeur ajoute que *« cette technologie permettrait d'obtenir le nombre exact de téléphones mobiles présents dans une zone déterminée avant même de déclencher une campagne SMS d'avertissement (Alert-SMS). Et sur cette base, il sera également possible d'établir une estimation du nombre de citoyens présents dans cette zone déterminée et concernés par le (risque de) danger. Ce type d'information peut s'avérer fort utile pour les acteurs de la gestion de crise, lorsqu'ils doivent mettre en œuvre des mesures de protection de la population. »<sup>7</sup>*
  
13. Le demandeur souligne que seul le numéro de téléphone est nécessaire mais que pour déterminer un emploi des langues optimal, le code du pays de la carte SIM pourrait être utilisé. Le demandeur précise que ce code lui permet d'identifier des cartes françaises, allemandes ou néerlandaises (nationalité) par rapport à des cartes SIM belges mais que pour les cartes belges, il n'est pas possible de distinguer si c'est un francophone ou un néerlandophone ou germanophone qui la possède. Le demandeur souligne que les messages envoyés seront rédigés selon la réglementation relative à l'emploi des langues et qu'il a déjà consulté la Commission pour l'emploi des langues à ce sujet. Le demandeur a également précisé que s'il devait procéder à l'envoi de sms rédigés en plusieurs langues pour chaque personne concernée, ce procédé nécessiterait d'envoyer des messages de plus de 160 caractères (la taille maximum d'1 unité de sms), ce qui reviendrait à envoyer non pas un message mais l'équivalent de deux voire trois messages. Le demandeur indique à ce propos que cela aurait un impact en terme de prix mais également de volume de données qui devrait transiter par les réseaux. Par conséquent, les messages mettraient beaucoup de temps à arriver alors qu'il s'agit de situations d'urgence.
  
14. Par ailleurs, le processus de géolocalisation est opéré uniquement par les MNO au moment d'une alerte. Le Centre de crise détermine uniquement, comme indiqué ci-avant, le message d'alerte et la zone géographique concernée.
  
15. Tel que présenté, le système Alert-SMS implique l'intervention de deux responsables de traitement, à savoir les MNO pour transmettre les numéros de téléphones de leurs abonnés conformément à la géolocalisation qu'ils auront opérée sur base de la zone géographique

---

<sup>6</sup> Précisions fournies par le demandeur dans sa demande d'avis.

<sup>7</sup> Précisions fournies par le demandeur dans sa demande d'avis.

prédéterminée par le Centre de Crise et le Centre de crise lui-même pour l'envoi d'un sms d'alerte aux personnes concernées dans cette zone.

16. En ce qui concerne la légitimité du traitement, la Commission remarque tout d'abord que le projet qui lui est soumis se distingue de celui de BE-Alert concernant la base volontaire impliquant pour ce dernier, l'accord préalable de la personne concernée. C'est d'ailleurs sur cette base qu'elle a rendu un avis positif en date du 9 septembre 2015.
17. Il n'en reste pas moins que la Commission comprend les difficultés qui en résultent pour la population et pour le Centre de crise de vouloir transmettre les messages d'alerte à l'ensemble des personnes concernées par une zone géographique délimitée.
18. Cela étant, tel que présenté à la Commission, le projet Alert-SMS implique l'intervention de deux responsables de traitement et donc un double examen de légitimité. Afin de simplifier le processus, la Commission invite le demandeur à privilégier l'intervention des seuls MNO dans le traitement des données concernées. Ceci permettra au Centre de crise de se limiter à leur transmettre le message d'alerte à diffuser et la zone géographique concernée afin que ceux-ci puissent adresser le SMS à leurs abonnés concernés par la zone, sur base de la géolocalisation opérée en temps réel.
19. Toutefois, la Commission relève que ce traitement de données à caractère personnel ne peut être légitimé que conformément à l'article 5, c) de la loi vie privée. L'article 123, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications prévoit en effet que/qu' :

*«§ 1er. Sans préjudice de l'application de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, les opérateurs de réseaux mobiles ne peuvent traiter de données de localisation se rapportant à un abonné ou un utilisateur final que lorsqu'elles ont été rendues anonymes ou que le traitement s'inscrit dans le cadre de la fourniture d'un service à données de trafic ou de localisation.*

*§ 5. **en cas d'appel d'urgence** aux centrales de gestion des services d'urgence offrant de l'aide sur place, **les opérateurs annulent**, pour autant que cela soit techniquement possible, **en vue de permettre le traitement de l'appel d'urgence** par les centrales de gestion concernées, **le refus temporaire ou l'absence de consentement de l'abonné ou de l'utilisateur final** concernant le traitement de données de localisation par ligne distincte ».*

20. Ce faisant, si l'article 123, §5, de la loi du 13 juin 2005 prévoit la possibilité pour les opérateurs télécoms de passer outre le refus de la personne concernée d'être géolocalisée hors cas

d'anonymisation il n'en reste pas moins que la situation visée par la demande n'est pas prévue en tant que telle par l'article 123. Il est dès lors nécessaire de procéder à l'extension de cette disposition aux cas d'urgences traitées par le Centre de crise, en y ajoutant un paragraphe adéquat.

21. Le demandeur indique à ce propos à la Commission qu'une concertation est en cours avec l'IBPT dans le but de soumettre un avant-projet de loi visant à insérer un article 106/1 dans la loi du 13 juin 2005 afin que les opérateurs de téléphonie mobile mettent à disposition leurs infrastructures et assument tout ou une partie des communications, dans des situations d'urgence strictement définies. La Commission invite donc le demandeur à profiter des débats en cours afin de proposer de soumettre l'article 123 à modification.
22. Cette modification législative permettra au traitement envisagé par le projet Alert-sms d'être pleinement conforme à l'article 5, c) de la loi vie privée.
23. La Commission note également qu'il pourrait être opportun de profiter de la future modification de la loi du 13 juin 2005 pour modifier l'article 107, § 1er de cette loi afin de viser expressément le Centre de crise parmi les services d'urgence y répertoriés.
24. Concernant la donnée collectée, à savoir le numéro de téléphone mobile, celle-ci apparaît adéquate, pertinente et non excessive au regard de la finalité poursuivie tel que le prévoit l'article 4, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi vie privée. La Commission émet par contre des doutes sur l'utilité du code pays, puisque, dans le cas de la Belgique, un seul code existe qui ne permet pas de connaître la langue usuelle de l'utilisateur du téléphone mobile. Elle comprend la difficulté que représenterait l'envoi d'un sms rédigé en plusieurs langues (français, néerlandais, allemand et anglais par exemple) mais invite le demandeur à reconsidérer cette possibilité au regard des lacunes que peut entraîner le système du code pays au regard des utilisateurs belges même si la réglementation relative à l'emploi des langues venait à être appliquée, puisque l'on sait que le code pays ne permet pas de distinguer un utilisateur francophone, d'un néerlandophone ou d'un germanophone.
25. Le délai de conservation de la donnée collectée est raisonnable dès l'instant où les listes de numéros de téléphone mobile sont détruites dès après l'envoi du message d'alerte par le Centre de Crise.
26. Enfin, la Commission attire l'attention du demandeur sur le fait qu'en dépit de l'article 9, § 2, deuxième alinéa, b), de la loi vie privée qui dispense le responsable de traitement de l'obligation d'information pour les traitements de données effectuées en vue de l'application

d'une disposition légale, il est vivement conseillé de s'assurer de la transparence des traitements. Elle recommande donc qu'une information généralisée de la population soit assurée via des moyens tels qu'une publication spécifique sur le site web du responsable de traitement concerné.

27. La Commission invite le demandeur à lui notifier les modifications qui seront ultérieurement entreprises afin qu'elle puisse à nouveau se prononcer sur le projet Alert-SMS.

**PAR CES MOTIFS,**

La Commission émet un avis favorable sur le projet poursuivi par le Centre de crise mais invite le demandeur à modifier l'article 123 de la loi du 13 juin 2005, telle que visé au considérant 20 du présent avis. La Commission se réserve dès lors la possibilité de se prononcer ultérieurement lorsque la loi aura été modifiée de manière à couvrir le traitement de données qui sera opéré par les opérateurs de télécom. Elle invite également le demandeur à envisager la possibilité d'adresser un message en plusieurs langues plutôt que de recourir au code pays de la carte SIM.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere