

Adresse postale :
Ministère de la Justice

Bd. de Waterloo, 115

Bureaux :
Rue de la Régence, 61

Tél. : 02 / 542.72.00
Fax : 02 / 542.72.12

**COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

AVIS N° 29 / 96 du 4 septembre 1996

N. Réf. : AR / 96 / 001 / 31
IP / 96 / 264

OBJET : Appels GSM vers les services d'urgence.

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier son article 29;

Vu la demande de recommandation du Secrétaire d'Etat à la Sécurité, adjoint au Ministre de l'Intérieur du 18 avril 1996;

Vu la lettre de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) du 7 mai 1996;

Vu le rapport de M. Jacques BERLEUR,

Emet, le 4 septembre 1996, l'avis suivant :

I. DEMANDES INTRODUITES AUPRÈS DE LA COMMISSION :

1. Par lettre du 18 avril 1996, le Secrétaire d'Etat à la Sécurité, adjoint au Ministre de l'Intérieur, sollicite, conformément à l'article 30 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, des recommandations de la part de la Commission de la protection de la vie privée, dans les cas d'appels GSM vers les services d'urgence. En particulier, il pose la question suivante : *" la loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée trouve-t-elle à s'appliquer dans des situations d'appel au service 100 ? En d'autres termes, l'opérateur peut-il invoquer son obligation de se conformer à cette loi pour refuser toute collaboration avec le service 100 ? "*

2. Par lettre du 7 mai 1996, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) sollicite également la position de la Commission sur la question des appels GSM vers les services d'urgence. Il lui soumet son interprétation des dispositions légales.

En particulier, l'IBPT pose les deux questions suivantes :

1. un opérateur GSM peut-il communiquer aux services d'urgence une information, même approximative, sur la localisation des abonnés GSM appelants ?
2. un opérateur GSM est-il tenu de communiquer aux services d'urgence l'identité de l'abonné appelant, au départ du numéro de cet abonné, même s'il considère que, d'une manière générale, les numéros en question sont à considérer comme "privés" ?

II. PRÉSENTATION DU PROBLÈME :

3. Sur base de l'article 16 de l'arrêté royal du 7 mars 1995, relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de mobilophonie GSM, certains opérateurs de mobilophonie ont refusé de collaborer avec le service 100 dans le cadre d'un appel GSM qui tomberait sous l'application de la loi sur l'aide médicale urgente.

D'après les informations transmises à la Commission par le Secrétaire d'Etat à la Sécurité, les données détenues par l'opérateur GSM pouvant se révéler utiles pour les services 100 varient d'une situation à l'autre.

Il peut s'agir, fait remarquer le Secrétaire d'Etat :

de la situation de l'appelant qui est déterminée par la balise qui a perçu le message : cette situation permettrait de compléter les informations souvent incomplètes transmises par l'appelant et de faire intervenir l'ambulance qui atteindrait plus rapidement le lieu où les soins sont nécessaires;

du numéro de l'appelant : si des informations complémentaires paraissent nécessaires, l'appelant pourrait être contacté par le préposé du service 100;

du nom et du domicile ou de la résidence de l'appelant : si l'appelant est la personne en détresse, ces renseignements seraient précieux, voire indispensables si l'appel émane du domicile.

4. En ce qui concerne la localisation de l'appelant, l'IBPT précise que l'information relative à la position de l'abonné GSM émettant l'appel, ne présente qu'un intérêt très relatif pour les services d'urgence, vu son caractère très approximatif. C'est la transmission de cette information qui poserait une difficulté au regard de l'article 16, 1er, de l'arrêté royal du 7 mars 1995.

En ce qui concerne l'identification de l'appelant, l'IBPT décompose cette question comme suit : affichage du numéro de l'abonné appelant (pratique en vigueur depuis longtemps) et à partir de ce numéro, identification du titulaire de l'abonnement par son nom et son adresse.

L'IBPT met en évidence l'intérêt limité de cette dernière information dans le cas des réseaux mobiles, puisque les abonnés n'utilisent en général pas leur GSM chez eux. Il signale, cependant, son grand intérêt pour les services du Ministère de l'Intérieur pour diverses raisons liées à l'efficacité des interventions sur le terrain et aux appels malveillants.

Enfin, l'IBPT souligne la réticence de Belgacom Mobile à communiquer les numéros des appelants sur base de leur caractère secret.

III. POSITION DE LA COMMISSION :

A. Les garanties du respect de la vie privée.

5. L'article 2 de la loi du 8 décembre 1992 affirme le principe du droit, pour toute personne, au respect de la vie privée lors du traitement de données à caractère personnel qui la concerne. Aux termes de l'article 1er, 5, les données "à caractère personnel" sont celles "relatives à une personne identifiée ou identifiable". Des données permettant d'identifier un individu, par son numéro de téléphone, son nom et son adresse et de le localiser, sur base de la balise qui a perçu le message, répondent clairement à cette définition. L'article 1er, 3 définit, quant à lui, le traitement automatisé comme "tout ensemble d'opérations réalisées, en tout ou en partie, à l'aide de procédés automatisés et relatif à l'enregistrement et à la conservation de données à caractère personnel, ainsi qu'à la modification, l'effacement, la consultation ou la diffusion de ces données".

Dans la mesure où des procédés automatisés sont utilisés, tant dans le chef des opérateurs GSM que des services d'urgence, pour enregistrer et conserver de manière structurée les données, on peut affirmer que les données à caractère personnel font l'objet de traitements. La requête sous examen concerne bien un traitement de données à caractère personnel : l'article 2 de la loi s'applique donc.

6. La Cour européenne des droits de l'homme, pour sa part, interprète l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en intégrant les communications téléphoniques dans la sphère de la vie privée et de la correspondance. L'interception de ces communications constitue, dès lors, une ingérence qui tombe sous le coup du 2 de l'article 8, à savoir qu'elle n'est autorisée que pour autant qu'elle soit prévue par la loi, qu'elle poursuive un but légitime, et qu'elle soit "nécessaire" pour atteindre ce but. La jurisprudence de la Cour inclut le repérage ou le comptage dans les communications téléphoniques qui bénéficient de ce fait de la protection de l'article 8. On peut ici rappeler, notamment, l'arrêt de la Cour du 2 août 1984 dans l'affaire Malone.⁽¹⁾

7. L'article 16, 1er, de l'arrêté royal du 7 mars 1995 relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de mobilophonie GSM dispose que "l'opérateur doit prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir la confidentialité des communications échangées sur son réseau et la protection des informations relatives à ses abonnés, notamment en ce qui concerne leur *localisation*. L'opérateur doit se conformer aux dispositions légales en vigueur concernant la protection de la privée".

B. L obligation de l assistance à une personne en péril grave.

8. Les éléments constitutifs de l'infraction de non assistance à personne en danger sont énumérés à l'article 422 bis du Code pénal : une personne humaine doit être exposée à un péril. Ce péril doit être grave. Il doit être actuel et réel (non présumé mais il n'est pas nécessaire que l'auteur ait constaté les faits "*de visu*" pour engager sa responsabilité). Il faut une abstention de porter secours (la qualité de l'aide sera notamment jugée d'après la qualification de l'auteur). Une intention délictueuse et une absence de danger sérieux pour celui qui apporte de l'aide sont enfin nécessaires.⁽²⁾

La Commission estime que cette disposition du Code pénal peut constituer la base légale de l'obligation faite à Belgacom Mobile de transmettre le numéro GSM de l'appelant. Etant donné qu'il est impossible de faire la distinction entre un appel sérieux et un appel abusif, la disposition précitée peut s'appliquer à chaque appel à un service d'urgence, sans distinction.

C. Le respect de la vie privée ne peut rendre licite le refus de collaboration avec les services d'urgence.

9. La Commission se doit d'examiner si le bon fonctionnement des services d'urgence et leur souci d'obtenir des informations sur la personne faisant appel aux services 100 et 101, en vue de prodiguer les secours, prévaut sur le droit à la vie privée de l'appelant. La protection de la vie privée doit être vue, sans doute, dans la perspective de conflits entre intérêts légitimes ou entre droits concurrents.⁽³⁾

¹ CEDH, arrêt Malone du 2 août 1984, *Publ. Cour*, série A, vol. 82, 64.

² Voir, par ex., Marchal et Jaspar, *Droit criminel*, Bruxelles, 1962, pp. 157 sv.

³ F. Rigaux, *La vie privée, une liberté parmi les autres ?* Travaux de la Faculté de Droit de Namur, n° 17, Bruxelles, 1992.

La communication de données doit respecter le principe de finalité énoncé à l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992. En application de ce principe, la finalité poursuivie par un traitement de données doit être légitime et déterminée. La légitimité de la communication, aux services d'urgence, de données permettant d'identifier et de localiser un individu, doit s'apprécier tant au regard des finalités poursuivies par l'émetteur (opérateur GSM-société privée) que par le destinataire (services d'urgence-service public).

La Commission est d'avis que la transmission de l'information par l'opérateur de mobilophonie est légitime. En effet, il est de l'intérêt vital des personnes concernées elles-mêmes que des données permettant de les identifier et de les localiser soient transmises, et cet intérêt doit l'emporter, l'intérêt vital primant le respect de la vie privée.

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

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

En ce qui concerne les services d'urgence, la Commission estime que les compétences qui leur sont confiées justifient pleinement la communication.

10. Cependant, des garanties entourant le traitement des données doivent être prises. A ce propos, la Commission émet les quelques propositions suivantes.

La Commission n'estime pas nécessaire la communication systématique des informations relatives à la localisation des utilisateurs GSM. Elle rejoint en cela l'IBPT qui propose qu'un numéro de téléphone spécial soit mis en service par les opérateurs GSM, qui pourrait être contacté par les services d'urgence.

En application de l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992, les données ne devraient pas être conservées si elles ne présentent plus d'utilité, que ce soit pour une aide urgente ou pour le respect d'une obligation légale spécifique.

Sur base de l'obligation d'information énoncée à l'article 4 de la même loi, il serait souhaitable que les opérateurs GSM informent leurs clients que des données permettant de les identifier et de les localiser seront, le cas échéant, transmises aux services d'urgence (ou de police). Cette information paraît d'autant plus appropriée que les services d'urgence peuvent se soustraire à l'obligation d'information énoncée à l'article 9 de la loi, en invoquant le fait que la relation qu'ils ont avec la personne concernée est régie par ou en vertu d'une loi.

L'accès aux données permettant d'identifier ou de localiser des abonnés devrait être clairement délimité et ne devrait être autorisé qu'à certaines personnes sur base des fonctions spécifiques qu'elles exercent.

D'autres garanties pourraient encore être prévues.

PAR CES MOTIFS :

La Commission est d'avis que la communication de données relatives à l'identification et à la localisation des personnes appelant les services d'urgence ne viole pas la loi du 8 décembre 1992 pour autant que des garanties appropriées existent tant dans le chef des opérateurs GSM qui communiquent les informations que des services d'urgence qui les transmettent.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.

Pour copie certifiée conforme :
Le secrétaire de la Commission,

J. PAUL. 20.11.1996