



**INSTITUT BELGE DES SERVICES POSTAUX
ET DES TELECOMMUNICATIONS**

Avis de l'I.B.P.T.

du 18 février 2009

relatif à la détermination et aux conditions de mise à disposition
des données d'identification de base par les fournisseurs
de services téléphoniques aux éditeurs d'annuaires
et aux prestataires de services de renseignements

1. CONTEXTE

Interrogé à maintes reprises à propos des données que les fournisseurs de services téléphoniques sont tenus de communiquer aux éditeurs d'annuaires et aux fournisseurs de services de renseignement, ainsi que sur les conditions de communication de ces données, l'Institut estime opportun d'émettre l'avis suivant.

2. CADRE JURIDIQUE

Les articles 45 et 46 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après : LCE) fixent, dans leur paragraphe 2, le régime applicable à la transmission des données abonnés aux éditeurs d'annuaires et aux fournisseurs de services de renseignements.

Ces dispositions sont ainsi libellées :

« Art. 45. § 1^{er}. Les personnes souhaitant confectionner, vendre ou distribuer un annuaire sont tenues d'en faire la déclaration auprès de l'Institut.

Le Roi arrête, après avis de l'Institut, les conditions dans lesquelles sont confectionnés, vendus ou distribués les annuaires, le contenu et la forme de la déclaration précitée.

§ 2. Les personnes qui offrent des services téléphoniques publics aux abonnés mettent les données- abonnés nécessaires à la disposition des personnes qui ont effectué une déclaration conformément au § 1^{er}, dans des conditions techniques, financières et commerciales équitables, raisonnables et non discriminatoires.

§ 3. Sans coût pour les abonnés, les personnes qui offrent des services téléphoniques publics aux abonnés isolent les données relatives aux abonnés qui ont demandé à ne pas figurer dans un annuaire, de manière à ce que ces abonnés puissent recevoir l'annuaire sans que leurs données y figurent.

§ 4. Les personnes qui ont effectué une déclaration conformément au § 1^{er} ne peuvent utiliser les données communiquées en application du § 2 qu'en vue de la fourniture d'un annuaire.

§ 5. Les personnes qui fournissent des annuaires téléphoniques et des services téléphoniques publics respectent le principe de non discrimination dans le cadre du traitement des informations qui leur sont fournies par d'autres entreprises. »

« Art. 46. § 1^{er}. Les personnes souhaitant fournir un service de renseignements sont tenues d'en faire la déclaration auprès de l'Institut.

Le Roi arrête, après avis de l'Institut, les conditions dans lesquelles est fourni le service de renseignements ainsi que le contenu et la forme de la déclaration précitée.

§ 2. Les personnes qui offrent des services téléphoniques publics à des abonnés mettent à la disposition des personnes qui ont effectué une déclaration conformément au § 1^{er}, les données relatives à ces abonnés dans des conditions techniques, financières et commerciales équitables, raisonnables et non discriminatoires.

§ 3. Sans coût pour les abonnés, les personnes qui offrent des services téléphoniques publics aux abonnés omettent les données relatives aux abonnés qui ont demandé à ne pas figurer dans un service de renseignements.

§ 4. Les personnes qui ont effectué une déclaration conformément au § 1^{er} ne peuvent utiliser les données communiquées en application du § 2 qu'en vue de la fourniture d'un service de renseignements. »

Pour ce qui concerne la communication des données abonnés au prestataire du service universel de renseignements, l'article 83, al. 1^{er}, de la même loi du 13 juin 2005 dispose que :

« Les personnes qui offrent un service téléphonique accessible au public mettent à la disposition du prestataire du service universel de renseignements, à un prix orienté sur les coûts, les données relatives aux abonnés selon les conditions fixées par le Roi sur proposition de l'Institut.

Quant à la communication des données abonnés au prestataire de l'annuaire universel, celle-ci est régie à l'article 89, al. 1^{er}, de la même loi, ainsi libellé :

« Les personnes qui offrent un service téléphonique accessible au public mettent à la disposition des personnes désignées en vertu de l'article 87, à un prix orienté sur les coûts, les données relatives aux abonnés selon les conditions fixées par le Roi sur proposition de l'Institut. »

Les articles 83 et 89 précités ont fait l'objet d'un arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à la mise à disposition des données nécessaires à la confection de l'annuaire universel et à la fourniture du service universel de renseignement. Cet arrêté apporte notamment quelques précisions quant aux caractéristiques des données à transmettre, et définit comme suit, en son article 1^{er}, 4^o, la notion de « données abonnés nécessaires » :

« les données à caractère personnel minimales permettant l'identification de l'utilisateur final du raccordement, consistant en :

- a) le nom ou la dénomination sociale de la personne désignée à cet effet par l'abonné ;
- b) l'initiale ou les initiales du prénom usuel dans le cas d'un utilisateur personne physique ;
- c) l'adresse de l'utilisateur avec l'indication du nom de la rue, du numéro de l'immeuble et de la localité. »

La même définition se retrouve à l'article 1^{er}, 4^o, de l'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 (arrêté pris en exécution de l'article 45 LCE), ainsi qu'à l'article 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 27 avril 2007 relatif aux services de renseignements téléphoniques.

Il importe ici de préciser que la notion de « données abonnés minimales », telle que définie dans les trois arrêtés royaux précités vise uniquement à établir les données qui devront *dans tous les cas* figurer dans tous les annuaires et tous les services de renseignements. Cette définition n'exclut en rien que d'autres données y figurent, pour autant que l'abonné ait donné son consentement à ce sujet.

On trouve l'expression juridique de cette possibilité à l'article 6 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à la mise à disposition des données nécessaires à la confection de l'annuaire universel et à la fourniture du service universel de renseignement, à l'article 4 de l'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, ainsi qu'à l'article 4 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 relatif aux services de renseignements.

L'article 6 de l'arrêté royal « mise à disposition des données » est ainsi libellé :

« Art. 6. Les données abonnés transmises aux prestataires, par les personnes qui offrent un service téléphonique accessible au public, sont limitées aux données abonnés nécessaires, à moins que l'abonné n'ait donné son consentement exprès à la publication de données supplémentaires en ce compris le prénom complet, l'activité professionnelle de l'utilisateur final ainsi que les personnes cohabitant avec celui-ci qui souhaitent figurer sous leur nom propre.

Ces données supplémentaires sont celles recueillies auprès du titulaire d'un contrat d'abonnement, par les personnes offrant un service téléphonique accessible au public, lors de la souscription de ce contrat, ou de la dernière modification de celui-ci.

Lors de la conclusion du contrat d'abonnement, ainsi que lors de chaque modification de celui-ci, les personnes qui offrent un service téléphonique accessible au public informent leurs clients de la possibilité de demander ou de modifier la publication des données utilisateurs finals les concernant. »

Les dispositions nationales précitées doivent être lues au regard de l'article 25.2 de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « Service universel »), ainsi libellé :

« 2. Les États membres veillent à ce que toutes les entreprises qui attribuent des numéros de téléphone à des abonnés répondent à toutes les demandes raisonnables de mise à disposition, aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaire, des in-

formations pertinentes, sous une forme convenue et à des conditions qui soient équitables, objectives, modulées en fonction des coûts et non discriminatoires. »

Cet article 25.2 constitue une reprise de l'article 6.3. de la directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 1998, concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel. Ce texte, aujourd'hui abrogé, était libellé comme suit :

« 3. Afin de garantir la fourniture des services indiqués au paragraphe 2, points b) et c) [à savoir : les annuaires], les Etats membres veillent à ce que tous les organismes qui attribuent des numéros de téléphone aux abonnés répondent à toutes les demandes raisonnables relatives à la fourniture des informations pertinentes, sous une forme convenue à des conditions qui soient équitables, orientées vers les coûts et non discriminatoires. »

Ce dernier texte, bien qu'il soit aujourd'hui abrogé, est important à rappeler car il présente de nombreuses similitudes avec l'article 25.2 de la directive 2002/22/CE, et surtout parce qu'il constitue la base sur laquelle la Cour de Justice des Communautés européennes a prononcé son arrêt *Denda*, du 25 novembre 2004, rendu sur une question préjudicielle introduite par le *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Pays-Bas).

Dans cet arrêt, la Cour a tout d'abord précisé le contenu de la notion « *d'informations pertinentes* », telle qu'elle figure dans les deux dispositions européennes précitées :

« 16. A titre liminaire, il convient de constater que l'article 6, paragraphe 3, de la directive ne donne aucune définition de la notion d'« informations pertinentes » relatives aux abonnés que les organismes attribuant des numéros de téléphone sont censés fournir à des tiers. Il y a donc lieu d'interpréter cette notion au regard du contexte dans lequel elle s'insère et de la finalité de la directive.

17. Ainsi, tels qu'ils résultent de l'article 1^{er}, paragraphe 1, second alinéa, de la directive, les objectifs de celle-ci visent à garantir la mise à disposition, dans l'ensemble de la Communauté, de services téléphoniques publics fixes de bonne qualité et à définir l'ensemble des services auxquels tous les utilisateurs, y compris les consommateurs, doivent avoir accès dans le cadre du service universel, à un prix abordable et, ainsi qu'il résulte de l'intitulé de la directive, « dans un environnement concurrentiel ».

18. La directive vise donc à assurer un équilibre entre les intérêts spécifiques du prestataire du service universel et ceux des entreprises du secteur concurrentiel, ainsi que ceux des utilisateurs, y compris les consommateurs.

(...)

34. Il résulte de toutes ces considérations relatives aux différents intérêts en présence que les termes « informations pertinentes » figurant à l'article 6, paragraphe 3, de la directive doivent recevoir une interprétation stricte. Les organismes qui attribuent des numéros de téléphone doivent ainsi transmettre aux tiers uniquement les données relatives aux abonnés qui n'ont pas exprimé d'objection au fait d'être répertoriés dans une liste publiée et qui sont suffisantes pour permettre aux utilisateurs d'un annuaire d'identifier les abonnés qu'ils recherchent. Ces données comprennent, en principe, le nom et l'adresse, y compris le code postal, des abonnés ainsi que le ou les numéros de téléphone qui leur ont été attribués par l'organisme concerné.

35. (...) la directive ne tend pas à harmoniser de manière complète tous les critères qui peuvent sembler nécessaires pour identifier les abonnés, les Etats membres restent compétents pour déterminer si, dans un contexte national spécifique, certaines données supplémentaires doivent être mises à la disposition des tiers.

36. Il convient donc de répondre à la première question que l'article 6, paragraphe 3, de la directive doit être interprété en ce sens que **les termes « informations pertinentes » visent uniquement les données relatives aux abonnés qui n'ont pas exprimé d'objection au fait d'être répertoriés dans une liste publiée et qui sont suffisantes pour permettre aux utilisateurs d'un annuaire d'identifier les abonnés qu'ils recherchent. Ces données comprennent, en principe, le nom et l'adresse, y compris le code postal, des abonnés ainsi que le ou les numéros de téléphone qui leur ont été attribués par l'organisme concerné. Toutefois, il est loisible aux Etats membres de prévoir que d'autres données seront mises à la disposition des utilisateurs dès lors que, au regard de conditions nationales spécifiques, elles semblent nécessaires à l'identification des abonnés.** »

Les données reprises dans la notion « d'informations pertinentes », telle qu'interprétée par l'arrêt de la Cour de Justice du 25 novembre 2004, seront appelées ci-dessous « données d'identification de base ».

Une deuxième question a été abordée par la Cour dans le même arrêt : quels sont les coûts afférents aux tâches de collecte, de mise à jour et de fourniture des informations pertinentes relatives aux abonnés qui peuvent être incorporés dans le prix de la mise à disposition des données dans le cadre de l'article 6, paragraphe 3, de la directive ?

A cette question, la Cour répond ceci :

« 42. Il convient (...) de répondre à la seconde question que l'article 6, paragraphe 3, de la directive, en ce qu'il prévoit que les informations pertinentes sont fournies à des tiers à des conditions équitables, orientées vers les coûts et non-discriminatoires, doit être interprété en ce sens que :

s'agissant de données telles que le nom et l'adresse des personnes ainsi que le numéro de téléphone qui leur a été attribué, seuls les coûts relatifs à la mise à disposition effective des tiers de ces données peuvent être facturés par le prestataire du service universel ;

s'agissant de données additionnelles qu'un tel prestataire n'est pas obligé de mettre à la disposition de tiers, ce dernier est en droit de facturer, hormis les coûts relatifs à cette mise à disposition, les coûts supplémentaires qu'il a dû lui-même supporter pour l'obtention de ces données, pour autant qu'un traitement non discriminatoire des tiers est assuré. »

3. POSITION DE L'I.B.P.T.

A. DETERMINATION DES DONNEES D'IDENTIFICATION DE BASE

Conformément au cadre juridique exposé ci-dessus, les données d'identification de base doivent être comprises comme toute donnée nécessaire à l'identification d'un abonné.

La notion de « donnée abonné nécessaire » définie dans les trois arrêtés royaux du 27 juin 2007 énumérés au point 2°, ne couvre pas la totalité des données d'identification de base.

Ces données d'identification de base sont :

- le nom et l'initiale du (ou des) prénom(s) de l'utilisateur, tels que communiqués par l'abonné ;
- l'adresse complète de l'utilisateur, telle que communiquée par l'abonné ;
- le numéro de téléphone attribué par l'opérateur à cet utilisateur.

Si l'abonné a exprimé auprès de son fournisseur de service téléphonique sa volonté de les voir mentionnées dans un annuaire ou un service de renseignements, les données suivantes sont incluses dans les données d'identification de base :

- la profession de l'utilisateur, telle que communiquée par l'abonné ;
- le prénom complet de l'utilisateur, tel que communiqué par l'abonné ;
- l'identité des personnes cohabitant avec l'utilisateur final qui souhaitent figurer sous leur nom propre.

B. CONDITIONS DE MISE A DISPOSITION DES DONNEES D'IDENTIFICATION DE BASE

Les dispositions nationales relatives aux conditions de fourniture par les fournisseurs de services téléphoniques des données abonnés vers les éditeurs d'annuaires ou vers les services de renseignements doivent être lues à la lumière des directives européennes et de la jurisprudence pertinente de la CJCE.

En particulier, il y a lieu de souligner que tant la directive 2002/58/CE que la C.J.C.E. n'établissent aucune différence de traitement, en matière de communication des données d'identification de base,

entre, d'une part, le prestataire de l'annuaire universel et le prestataire du service universel de renseignement et, d'autre part, les éditeurs d'annuaires ou les fournisseurs de services de renseignements qui ne prestent aucune composante du service universel.

Par conséquent, les données d'identification de base, c'est-à-dire toutes les données nécessaires à l'identification de l'abonné concerné (cf. ci-dessus point A), doivent être fournies **gratuitement** à tout éditeur d'annuaires ou fournisseur de services de renseignements par les fournisseurs de services téléphoniques attribuant des numéros à leurs abonnés,. Peuvent seuls être facturés dans ce contexte les frais afférents à la délivrance concrète, de la mise à disposition effective desdites données.

En ce qui concerne les autres données, celles-ci peuvent être facturées aux éditeurs d'annuaires ou aux fournisseurs de services de renseignements, à des conditions commerciales équitables et non discriminatoires.

Michel Van Bellinghen
Membre du Conseil

Georges Deneff
Membre du Conseil

Catherine Rutten
Membre du Conseil

Eric Van Heesvelde
Président du Conseil