



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.424/4
du 15 juin 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'identification de
l'utilisateur final de services de
communications électroniques
publics mobiles fournis sur la
base d'une carte prépayée'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.424/4
van 15 juni 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
identificatie van de
eindegebruiker van mobiele
openbare elektronische-
communicatiediensten die
worden geleverd op basis van
een voorafbetaalde kaart'

Le 18 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis, dans un délai trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 juin 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juin 2016.

*

Op 18 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de identificatie van de eindgebruiker van mobiele openbare elektrotronische-communicatiediensten die worden geleverd op basis van een voorafbetaalde kaart'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 15 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juni 2016.

*

Dans son préambule, l'arrêté en projet se donne pour fondement juridique la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques' (ci-après « la loi du 13 juin 2005 »), et plus spécialement, au sein de cette loi, « l'article 127, § 1^{er}, tel que modifié par la loi du 4 février 2010, du 27 mars 2014, du XX et du XX ; ».

Sur ce point, il ressort du dossier transmis à la section de législation que la première loi modificative non datée ainsi visée, correspondrait au projet de loi « relatif à la collecte et à la conservation des données dans le secteur des communications électroniques », projet adopté en séance plénière par la Chambre des représentants le 4 mai 2016, mais qui, à ce stade, n'a pas fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, et dont il n'apparaît pas qu'il aurait déjà fait l'objet de la sanction et de la promulgation requises. Ce projet a notamment pour objet de remplacer intégralement l'article 126 de la loi du 13 juin 2005, d'insérer un article 126/1 dans la même loi, et d'apporter certaines modifications à l'article 127 de celle-ci, ainsi qu'au Code d'instruction criminelle et à la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité'¹.

Quant à la seconde loi modificative non datée visée au préambule de l'arrêté en projet, il convient d'observer que le demandeur d'avis a soumis à la section de législation un avant-projet de loi « portant modification de l'article 127 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l'article 16/2 de la loi du 30 novembre 1998 organique de services de renseignement et de sécurité » sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 59.423/4.

Cet avant-projet s'inscrit dans le cadre d'une réforme initiée dans le courant de l'année 2015, qui a pour objet notamment de modifier l'article 127 de la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques' (ci-après « la loi du 13 juin 2005 ») en vue de régler, par voie législative ainsi que par voie réglementaire, la situation des personnes qui acquièrent des cartes prépayées ; l'intention est ainsi de mettre un terme à l'anonymat dont bénéficient actuellement ces personnes lorsqu'elles acquièrent ce type de carte, en imposant des obligations tant aux opérateurs qu'à ces personnes en vue de leur identification.

Un premier avant-projet de loi « portant modification de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques » a déjà été soumis, dans ce cadre, à la Commission pour la protection de la vie privée laquelle a donné le 16 décembre 2015, un avis 54/215 ; cet avant-projet a également été soumis à la section de législation, qui a elle-même donné le 18 janvier 2016 un avis 58.750/4 sur un avant-projet de loi².

¹ Voir *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1567/015.

² La section de législation relèvera toutefois que l'avant-projet transmis à la Commission pour la protection de la vie privée, et celui qui a fait l'objet de l'avis 58.750/4 de la section de législation n'étaient pas identiques, comme le relève l'avis 58.750/4.

À la suite des avis de la Commission pour la protection de la vie privée, et de la section de législation, l'avant-projet concerné a été fondamentalement modifié. Cet avant-projet, qui comporte par ailleurs diverses habilitations au Roi ³, fait donc désormais l'objet de la demande d'avis sur laquelle la section de législation a donné ce jour l'avis 59.423/4.

Le dossier communiqué au Conseil d'État révèle que le texte en projet s'inscrit précisément dans le cadre de la réforme du régime des cartes prépayées décrite ci-avant, et que c'est à la disposition dont la modification est envisagée par l'avant-projet de loi sur lequel la section de législation a donné l'avis 59.423, que le texte en projet entend procurer exécution, en mettant notamment en œuvre les habilitations nouvelles que cet avant-projet de loi entend conférer au Roi.

Dès lors, le projet d'arrêté royal à l'examen a pour préalable indispensable l'adoption, par le législateur, des modifications qu'il est envisagé d'apporter à l'article 127, § 1^{er}, de la loi du 13 juin 2005.

La demande d'avis portant sur l'arrêté en projet est par conséquent prématurée.

*

³ Si ces habilitations sont certes générales dès lors qu'elles n'ont pas trait qu'aux seuls utilisateurs de cartes prépayées et concernent l'identification de tous les utilisateurs finals, il n'en demeure pas moins qu'elles entendent constituer le fondement juridique des mesures envisagées par le texte en projet, qui est lui, spécifique aux utilisateurs de cartes prépayées.

In de aanhef wordt aangegeven dat het ontworpen besluit zijn rechtsgrond ontleent aan de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’ (hierna “de wet van 13 juni 2005” genoemd) en meer in het bijzonder, binnen die wet, aan “artikel 127, § 1, zoals gewijzigd bij de wet van 4 februari 2010, van 27 maart 2014, van XX en van XX;”.

In dat opzicht blijkt uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving overgezonden is dat de eerste niet-gedateerde wijzigingswet die aldus wordt vermeld, zou overeenkomen met het wetsontwerp “betreffende het verzamelen en het bewaren van de gegevens in de sector van de elektronische communicatie”, een ontwerp dat op 4 mei 2016 in plenaire vergadering door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen is, maar dat in dit stadium nog niet in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt is en waarvan niet duidelijk is of het reeds bekrachtigd en afgekondigd is, zoals voorgeschreven is. Dat ontwerp strekt er inzonderheid toe artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 in zijn geheel te vervangen, in diezelfde wet een artikel 126/1 in te voegen en bepaalde wijzigingen aan te brengen in artikel 127 ervan, in het Wetboek van strafvordering en in de wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst’.¹

In verband met de tweede niet-gedateerde wijzigingswet die in de aanhef van het ontworpen besluit wordt vermeld, behoort te worden opgemerkt dat de aanvrager van dit advies aan de afdeling Wetgeving een voorontwerp van wet heeft voorgelegd “tot wijziging van artikel 127 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 16/2 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst” waarover door de afdeling Wetgeving vandaag advies 59.423/4 is uitgebracht.

Dat voorontwerp past in het kader van een hervorming waartoe het initiatief genomen is in de loop van het jaar 2015 en die onder meer strekt tot wijziging van artikel 127 van de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’ (hierna “de wet van 13 juni 2005” genoemd) om zowel bij wege van wetgeving als bij wege van regelgeving de situatie te regelen van personen die vooraf betaalde kaarten kopen; daarbij is het de bedoeling de anonimiteit die deze personen thans genieten bij de aankoop van dat type kaart op te heffen door zowel aan de operatoren als aan die personen verplichtingen op te leggen met het oog op hun identificatie.

In dat verband is al een eerste voorontwerp van wet “tot wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie” voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die daarover op 16 december 2015 advies 54/215 heeft uitgebracht; dat voorontwerp is eveneens voorgelegd aan de afdeling Wetgeving, die harerzijds op 18 januari 2016 advies 58.750/4 heeft uitgebracht over een voorontwerp van wet.²

¹ Zie *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1567/015.

² De afdeling Wetgeving wil er evenwel op wijzen dat aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voorgelegd is en het voorontwerp waarover de afdeling Wetgeving advies 58.750/4 heeft uitgebracht niet identiek waren, zoals wordt opgemerkt in advies 58.750/4.

Als gevolg van de adviezen die de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de afdeling Wetgeving uitgebracht hebben, is het voorontwerp in kwestie fundamenteel gewijzigd. Over dat voorontwerp, dat overigens verscheidene machtigingen aan de Koning bevat,³ is thans dus de adviesaanvraag ingediend naar aanleiding waarvan de afdeling Wetgeving vandaag advies 59.423/4 heeft uitgebracht.

Uit het aan de Raad van State toegezonden dossier blijkt dat de ontworpen tekst precies past in het kader van de hervorming van de hierboven beschreven regeling inzake vooraf betaalde kaarten en dat de ontworpen tekst ertoe strekt uitvoering te verlenen aan de bepaling die wordt gewijzigd bij het voorontwerp van wet waarover de afdeling Wetgeving advies 59.423 heeft uitgebracht, door inzonderheid uitvoering te geven aan de nieuwe machtigingen die bij dat voorontwerp van wet aan de Koning verleend worden.

Met betrekking tot het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit geldt derhalve als noodzakelijke voorwaarde dat de wijzigingen die men in artikel 127, § 1, van de wet van 13 juni 2005 wil aanbrengen, door de wetgever worden aangenomen.

Bijgevolg is de adviesaanvraag met betrekking tot het ontworpen besluit voorbarig.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

³ Dat het daarbij weliswaar om algemene machtigingen gaat, aangezien ze niet alleen betrekking hebben op de gebruikers van vooraf betaalde kaarten, maar de identificatie van alle eindgebruikers betreffen, neemt niet weg dat het de bedoeling is dat ze de rechtsgrond vormen van de maatregelen die in het vooruitzicht worden gesteld in de ontworpen tekst, die zelf specifiek betrekking heeft op de gebruikers van vooraf betaalde kaarten.