



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.647/4
du 12 janvier 2022

advies 70.647/4
van 12 januari 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la base de données de
numéros centrale'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de centrale
nummerdatabank'

Le 7 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 14 janvier 2022 *, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la base de données de numéros centrale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 janvier 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 janvier 2022.

* Par courriel du 8 décembre 2021.

*

Op 7 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 14 januari 2022 * een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de centrale nummerdatabank'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 januari 2022.

* Bij e-mail van 8 december 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Il ressort de l'avis de l'Inspecteur des Finances que les dispositions en projet n'ont pas d'incidence budgétaire. Partant, l'accord du Ministre du Budget n'était pas requis.

En outre, dans la mesure où le projet d'arrêté ne nécessitait pas, d'un point de vue légal ou réglementaire, une délibération en Conseil des ministres, l'analyse d'impact de la réglementation ne constituait pas non plus une formalité obligatoire.

Conformément aux recommandations de légistique, les visas figurant aux alinéas 2 et 6 seront omis et les formalités qu'ils mentionnent, si l'auteur le juge utile, le seront sous la forme de considérants ¹.

2. Il y a lieu de classer chronologiquement les formalités visées au préambule.

3. Les arrêtés royaux modifiés par les articles 18 et 19 du projet seront visés au préambule ².

DISPOSITIF

Article 1^{er} nouveau

Un article 1^{er} nouveau précisant que le projet assure la transposition partielle de la directive 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'établissant le code des communications électroniques européen' ³ sera inséré.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 35.

² *Ibidem*, recommandations n°s 23 et 30.

³ En particulier l'article 112, paragraphe 1, de cette directive.

Article 1^{er}

1. Au 3°, les mots « au sens des articles 45 et 46 » seront remplacés par les mots « qui ont effectué une déclaration conformément à l'article 45, § 1^{er}, ou à l'article 46, § 1^{er} »⁴.
2. Dans la version française, le « 57° » sera remplacé par le « 5° ».

Article 2

1. L'article 2 étant constitué d'un seul alinéa, la mention d'un « § 1^{er} » sera omise.
2. Tant les opérateurs que le gestionnaire de la base de données de numéros centrale sont tenus, conformément aux articles 2 et 10 du projet, de mettre à jour « quotidiennement » les données-abonnés dont ils disposent dans leur propre base de données.

Cependant, en l'état actuel, le projet ne détermine pas le délai dans lequel les opérateurs doivent communiquer les données-abonnés modifiées au gestionnaire de la base de données.

À cet égard, le rapport au Roi se limite à préciser ce qui suit :

« En ce qui concerne la fréquence de l'actualisation des données, une bonne pratique consiste à transmettre des données actualisées dans un délai d'un jour ouvrable suivant leur modification dans les systèmes de l'opérateur ».

Afin de garantir l'actualisation rapide des données figurant dans la base de données de numéros centrale, ce qui constitue un élément important du système mis en place, l'auteur du projet vérifiera s'il ne convient pas de prévoir dans le projet un délai maximal de transmission des données actualisées.

L'article 2 et son commentaire seront, le cas échéant, revus à la lumière de ce qui précède.

Article 3

1. Dans la version française, les mots « à l'article 5 » seront remplacés par les mots « et § 5 ».
2. Également dans la version française, les mots « centrales de gestion des appels d'urgence » seront complétés, conformément à ce que prévoit l'article 106/2, § 1^{er}, de la loi du

⁴ Voir, en ce sens, l'avis n° 69.561/2/V donné le 28 juillet 2021 sur l'avant-projet devenu la loi du 26 novembre 2021 'modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques en ce qui concerne la base de données de numéros centrale', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 2257/1, pp. 24 à 27, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69561.pdf>, observation n° 2 sous l'article 4.

13 juin 2005 'relative aux communications électroniques', par les mots « offrant de l'aide sur place ».

Article 5

1. L'article 5 détermine la manière selon laquelle un abonné peut accéder à ses propres données afin de les rectifier le cas échéant.

Au sujet de cette disposition, le rapport au Roi précise que l'intention est de créer un « guichet unique », à savoir d'exiger de l'abonné qu'il modifie ses données uniquement par l'intermédiaire de son opérateur qui, à son tour, transmettra les données modifiées à la base de données de numéros centrale.

Cependant, en prévoyant que c'est le gestionnaire de la base de données qui met en place le service qui octroie un accès sécurisé aux abonnés permettant de modifier leurs données et que ce service n'est pas uniquement disponible auprès de l'opérateur concerné, mais également sur les sites internet des fournisseurs d'annuaires ou de services de renseignements téléphoniques et du gestionnaire de la base de données, l'article 5 ne paraît a priori pas se concilier avec l'intention exprimée dans le rapport au Roi.

Il appartient à l'auteur du projet de revoir l'articulation entre l'article 5 et son commentaire au regard de ce qui précède.

2. À l'alinéa 2, dans la version française, le mot « de » sera inséré entre le mot « gestionnaire » et les mots « la base ».

Article 7

Pour des motifs de sécurité juridique, il convient de préciser, comme l'explique le rapport au Roi, que tout conflit d'intérêt doit être exclu entre, d'une part, le gestionnaire de la base de données et, d'autre part, les opérateurs et les fournisseurs d'annuaires et de services de renseignements.

Article 9

1. À l'alinéa 1^{er}, 2^o, les mots « ainsi que de la plateforme centrale de communication » seront, de l'accord de la déléguée de la Ministre, omis du projet en ce qu'ils étendent le champ d'application de l'article 106/2 de la loi du 13 juin 2005.

2. Le dispositif sera complété par la mention du délai dans lequel l'Institut belge des services postaux et des télécommunications doit approuver le budget, l'alinéa 1^{er}, 3^o, se limitant à prévoir qu'en cas de modifications apportées à un budget approuvé, l'Institut dispose d'un délai d'un mois pour approuver le budget ainsi modifié.

Article 11

Le rapport au Roi énonce que l'article 3 « doit être lu conjointement avec l'article 11, qui stipule que l'accès doit être sécurisé et doit permettre aux utilisateurs [...] d'obtenir une liste de numéros de téléphone pour une ou plusieurs communes ».

L'article 11 du projet n'évoque toutefois pas cette possibilité. La question du fondement légal pour consacrer une telle règle serait de nature à soulever des difficultés.

Interrogée à cet égard, la déléguée de la Ministre a confirmé qu'il n'est pas dans l'intention de l'auteur du projet de permettre l'obtention d'une liste de numéros de téléphone pour une ou plusieurs communes.

Le rapport au Roi sera revu en conséquence.

Article 13

Dans la version française, le doublon du mot « la » sera omis.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Uit het advies van de inspecteur van Financiën blijkt dat het ontwerp geen budgettaire weerslag heeft. Bijgevolg was niet vereist dat de minister van Begroting zich akkoord zou verklaren met het ontwerp.

Voor zover voor het ontwerpbesluit geen overleg in de Ministerraad vereist was op grond van een wettelijke of reglementaire bepaling, vormde de regelgevingsimpactanalyse daarenboven evenmin een verplicht vormvereiste.

Overeenkomstig de aanbevelingen van de wetgevingstechniek moeten de verwijzingen die vervat zijn in het tweede en het zesde lid van de aanhef weggelaten worden, maar kan naar de daarin vermelde vormvereisten verwezen worden in de vorm van overwegingen, als de steller van het ontwerp dat nuttig acht.¹

2. De vormvereisten waarnaar in de aanhef verwezen wordt, dienen naar tijdsorde vermeld te worden.

3. In de aanhef moet verwezen worden naar de koninklijke besluiten die bij de artikelen 18 en 19 van het ontwerp gewijzigd worden.²

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek* - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 35.

² *Ibidem*, aanbevelingen 23 en 30.

DISPOSITIEF

Nieuw artikel 1

Er moet een nieuw artikel 1 ingevoegd te worden om te preciseren dat het ontwerp voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie’.³

Artikel 1

1. In de bepaling onder 3° moeten de woorden “in de zin van de artikelen 45 en 46” vervangen worden door de woorden “die overeenkomstig artikel 45, § 1, of artikel 46, § 1, van de wet een aangifte gedaan hebben”.⁴
2. In de Franse tekst schrijve men niet “57°” maar “5°”.

Artikel 2

1. Aangezien artikel 2 uit slechts één lid bestaat, moet de vermelding “§ 1” weggelaten worden.
2. Zowel de operatoren als de beheerder van de centrale nummerdatabank zijn er overeenkomstig de artikelen 2 en 10 van het ontwerp toe gehouden de abonneegegevens waarover zij in hun eigen databank beschikken “dagelijks” bij te werken.

Bij de huidige stand van zaken wordt in het ontwerp evenwel niet bepaald binnen welke termijn de operatoren de gewijzigde abonneegegevens aan de beheerder van de databank moeten meedelen.

In dat verband staat in het verslag aan de Koning slechts het volgende:

“Een goede praktijk voor de frequentie van de actualisering van de gegevens bestaat erin dat de bijgewerkte gegevens binnen de werkdag na hun wijziging overgebracht worden van de systemen van de operator naar de centrale nummerdatabank.”

³ In het bijzonder van artikel 112, lid 1, van die richtlijn.

⁴ Zie in die zin advies 69.561/2/V van 28 juli 2021 over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 november 2021 ‘tot wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie wat de centrale nummerdatabank betreft’, *Parl.St.* Kamer 2020-2021, nr. 2257/1, 24 tot 27, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69561.pdf>, opmerking 2 bij artikel 4.

Om ervoor te zorgen dat de gegevens in de centrale nummerdatabank snel bijgewerkt worden, wat een belangrijk element is van de in te voeren regeling, dient de steller van het ontwerp na te gaan of het ontwerp niet dient te voorzien in een maximumtermijn voor het overbrengen van de bijgewerkte gegevens.

Artikel 2 en de bespreking ervan moeten, in voorkomend geval, herzien worden in het licht van het voorgaande.

Artikel 3

1. In de Franse tekst moeten de woorden “à l'article 5” vervangen worden door de woorden “et § 5”.

2. Nog in de Franse tekst dienen de woorden “centrales de gestion des appels d'urgence” overeenkomstig de bepalingen van artikel 106/2, § 1, van de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’ aangevuld te worden met de woorden “offrant de l'aide sur place”.

Artikel 5

1. In artikel 5 wordt bepaald op welke wijze een abonnee tot zijn eigen gegevens toegang kan hebben om ze in voorkomend geval te laten rechtzetten.

In verband met deze bepaling wordt in het verslag aan de Koning gepreciseerd dat het de bedoeling is met “één enkel loket” te werken, namelijk van de abonnee te eisen dat hij voor de wijziging van zijn gegevens uitsluitend een beroep doet op zijn operator, die, op zijn beurt, de aangepaste gegevens aan de centrale nummerdatabank moet doorgeven.

Aangezien in artikel 5 bepaald wordt dat de beheerder van de databank zorgt voor een dienst die de abonnees op beveiligde wijze toegang toestaat waardoor zij hun gegevens kunnen wijzigen en dat die dienst niet alleen beschikbaar is bij de operator in kwestie, maar ook op de websites van de aanbieders van telefoongidsen of telefooninlichtingendiensten en van de beheerder van de databank, lijkt dat artikel 5 evenwel op het eerste gezicht niet overeen te stemmen met de bedoeling die in het verslag aan de Koning aangegeven is.

De steller van het ontwerp dient in het licht van het bovenstaande de samenhang tussen artikel 5 en de bespreking ervan te herzien.

2. In de Franse tekst van het tweede lid moet het woord “de” ingevoegd worden tussen het woord “gestionnaire” en de woorden “la base”.

Artikel 7

Ter wille van de rechtszekerheid dient, zoals in het verslag aan de Koning uitgelegd wordt, gepreciseerd te worden dat alle belangenconflicten uitgesloten moeten worden tussen, enerzijds, de beheerder van de databank en, anderzijds, de operatoren en de aanbieders van telefoongidsen of telefooninlichtingendiensten.

Artikel 9

1. Zoals de gemachtigde van de minister beaamd heeft, moeten in het eerste lid, 2°, de woorden “evenals het centrale communicatieplatform” uit het ontwerp weggelaten worden, aangezien het toepassingsgebied van artikel 106/2 van de wet van 13 juni 2005 daarmee uitgebreid wordt.

2. Het dispositief moet aangevuld worden met de vermelding van de termijn waarbinnen het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie het budget moet goedkeuren, aangezien in het eerste lid, 3°, alleen bepaald wordt dat, indien in een goedgekeurd budget wijzigingen aangebracht worden, het Instituut één maand heeft om het aldus gewijzigde budget goed te keuren.

Artikel 11

In het verslag aan de Koning staat dat artikel 3 “tezamen met artikel 11 [moet] worden gelezen waarin wordt bepaald dat de toegang beveiligd moet zijn en moet toelaten om (...) een lijst van telefoonnummers te bekomen voor een of meerdere gemeenten”.

In artikel 11 van het ontwerp wordt die mogelijkheid evenwel niet vermeld. De kwestie van de rechtsgrond voor het vaststellen van een dergelijke regel zou moeilijkheden kunnen doen rijzen.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister te kennen gegeven dat het niet de bedoeling van de steller van het ontwerp is te voorzien in de mogelijkheid om een lijst van telefoonnummers voor een of meer gemeenten te verkrijgen.

Het verslag aan de Koning moet dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 13

In de Franse tekst schrijve men niet “la la base” maar “la base”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET