



Cour constitutionnelle

COMMUNIQUÉ DE PRESSE ARRÊT 158/2021

La suppression de l'anonymat des cartes GSM prépayées et l'obligation pour les banques et institutions financières de contribuer à l'identification de l'utilisateur final sont, sous réserve d'un point, constitutionnelles

La loi du 1er septembre 2016 supprime l'anonymat des cartes de téléphonie mobile prépayées et permet l'identification de l'utilisateur final d'une carte de téléphonie mobile prépayée sur la base de la transaction bancaire en ligne qui a été effectuée pour l'acheteur. Cette loi a fait l'objet d'un recours en annulation introduit par trois personnes qui invoquaient principalement la violation du droit au respect de la vie privée et familiale.

Sur ce point, la Cour déclare la loi attaquée constitutionnelle, sous réserve cependant de quelques interprétations. En revanche, elle annule la loi attaquée en ce que la loi ne détermine pas les données d'identification qui sont collectées et traitées et les documents d'identification qui entrent en considération. Les effets de la disposition annulée sont toutefois maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation législative énumérant ces données et documents d'identification. Le maintien vaut jusqu'au 31 décembre 2022 au plus tard.

1. Contexte de l'affaire

À la suite des attentats terroristes commis à Paris le 13 novembre 2015 et à Bruxelles le 22 mars 2016, le législateur a pris de nombreuses mesures de lutte contre le terrorisme. L'une d'elles a été prise par la loi du 1er septembre 2016 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 des services de renseignement et de sécurité. L'article 2 de cette loi supprime l'anonymat des cartes de téléphonie mobiles prépayées. Le législateur avait en effet constaté que des terroristes et des organisations criminelles utilisaient volontiers des cartes de téléphonie mobile prépayées anonymes pour que leurs communications échappent aux services de renseignement et de sécurité et aux autorités policières et judiciaires. À l'inverse d'un abonnement de GSM, leur identité ne pouvait pas être déterminée lors de l'achat d'une carte prépayée. L'article 3 de cette loi permet l'identification de l'utilisateur final d'une carte de téléphonie mobile prépayée sur la base de la transaction bancaire en ligne qui a été effectuée pour l'acheteur. Les services de renseignement et de sécurité peuvent, dans l'intérêt de l'exercice de leurs missions, requérir le concours d'une banque ou d'une institution financière pour procéder à l'identification de l'utilisateur final d'une carte de téléphonie mobile prépayée.

Trois personnes ont introduit un recours en annulation contre les articles 2 et 3 de la loi du 1er septembre 2016. Au moment de l'introduction du recours en 2017, les parties requérantes étaient conseillers communaux dans une commune flamande ; deux d'entre elles le sont encore aujourd'hui. Pour leurs communications mobiles, elles utilisent des cartes de téléphonie mobile prépayées et s'estiment directement lésées par la loi attaquée.

Les dispositions concernées sont liées à l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques. Cette disposition règle la procédure d'accès de certaines instances (services d'urgence, services de police, autorités judiciaires, etc.) aux données de téléphonie conservées par les opérateurs télécoms. Par son [arrêt n° 57/2021](#) du 22 avril 2021, la Cour a annulé l'article 126 de la loi du 13 juin 2005, tel qu'il a été inséré par une loi du 29 mai 2016. Dans l'attente de la législation de réparation, les données d'identification de l'utilisateur final de cartes de téléphonie mobile prépayées ne seront donc plus liées à ces autres données. La Cour a attendu cet arrêt avant de se prononcer sur la loi du 1er septembre 2016.

2. Examen par la Cour

Les parties requérantes développent quatre moyens.

2.1. La délégation au Roi

Le premier moyen concerne la délégation conférée au Roi en vue de régler les modalités du traitement et de l'accès aux données d'identification des utilisateurs finaux de cartes prépayées. Selon les parties requérantes, cette délégation est trop large et est définie de manière peu précise.

La Cour rappelle qu'en matière de vie privée, une délégation au pouvoir exécutif n'est pas contraire au principe de la légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

Selon la Cour, la loi attaquée ne répond pas à ces exigences, en ce qu'elle ne détermine pas les données d'identification qui sont collectées et traitées et les documents d'identification qui entrent en considération. En ce qu'elle ne contient pas ces éléments, la Cour annule la loi attaquée. Pour éviter l'insécurité juridique, la Cour maintient toutefois les effets de la disposition annulée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une norme législative qui énumère ces données et documents d'identification et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022.

2.2. La limitation du droit au respect de la vie privée

Les parties requérantes développent un deuxième moyen qui concerne la limitation du droit au respect de la vie privée qui découle du traitement des données d'identification des utilisateurs finaux de cartes de téléphonie prépayées, et de l'accès à celles-ci.

Elles invoquent en substance deux types de griefs.

Dans un premier grief (première branche), les parties requérantes font valoir que l'obligation d'identification généralisée et indifférenciée imposée par la loi attaquée à tous les utilisateurs finaux de services de communications électroniques constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée qui va au-delà de ce qui est nécessaire au regard des objectifs poursuivis.

La Cour constate que les données à caractère personnel qui sont traitées ne sont pas des données relatives au trafic ni des données de localisation, mais uniquement les données qui sont habituellement utilisées pour identifier une personne. En soi, elles ne divulguent pas d'informations sensibles sur la vie privée. Toutefois, il est exact que ces données d'identification peuvent ensuite être associées à d'autres données et contribuer, de cette manière, à la

divulgarion de telles informations sensibles sur la vie privée d'une personne, de sorte qu'il convient à cet égard de vérifier la pertinence et la proportionnalité de la mesure concernée.

Une mesure qui prévoit l'identifiabilité de tous les utilisateurs finaux d'une carte de téléphonie mobile prépayée est pertinente, eu égard à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement des services d'urgence, de la détection, de la poursuite et de la répression d'infractions et de la collecte d'informations par les services de renseignement et de sécurité. Cette mesure est en outre proportionnée à la lumière de ces objectifs. La Cour renvoie à cet égard aux différentes garanties qui entourent la mesure. Ainsi, la législation mentionne les autorités qui ont accès aux données d'identification conservées ainsi que les conditions matérielles et procédurales qui doivent être respectées à cette fin. Elle prévoit également des garanties contre les abus dans le cadre de la collecte, du traitement et de la conservation des données d'identification, sans préjudice des voies de recours de droit commun (action en responsabilité, plainte auprès de l'Autorité de protection des données). Sous réserve du respect de ces garanties, la Cour estime cette branche non fondée.

Dans un second grief (troisième branche), les parties requérantes allèguent que la loi attaquée viole la liberté d'expression, étant donné que l'identifiabilité des utilisateurs finaux d'une carte de téléphonie mobile prépayée les dissuaderait d'informer des personnalités politiques et des journalistes et limiterait ainsi de manière disproportionnée la liberté de recevoir des informations et des idées ainsi que le secret des sources des journalistes.

La Cour juge qu'à elles seules, de simples données d'identification ne donnent pas d'information sur les opinions personnelles d'une personne. Ce n'est que si ces données sont associées au contenu d'une communication effectuée et que l'analyse de celles-ci entraîne d'autres mesures, telles qu'une enquête par les services de renseignement et de sécurité ou une instruction pénale, qu'il pourrait en résulter une limitation des libertés invoquées par les parties requérantes. Un tel lien indirect ne suffit pas pour considérer que la loi attaquée limite la liberté d'expression. La Cour rejette dès lors aussi cette branche.

2.3. Le principe de légalité en matière pénale et la présomption d'innocence

Dans le troisième moyen, les parties requérantes allèguent que la loi attaquée viole le droit à un procès équitable, la présomption d'innocence et le principe de légalité en matière pénale, en ce que la présomption d'imputabilité de la communication à l'utilisateur final identifié de la carte de téléphonie mobile prépayée, contenue dans cette disposition, peut avoir pour effet de rendre cette personne responsable de faits qu'elle n'a pas commis.

La Cour constate que la loi attaquée n'incrimine aucun comportement et qu'elle n'établit pas de peines pour des infractions spécifiques. La loi attaquée n'impute pas non plus automatiquement à l'utilisateur final qui a été identifié les infractions qui sont découvertes ou prouvées à la suite de l'analyse de l'utilisation d'une carte de téléphonie mobile prépayée, mais elle se contente d'instaurer la présomption réfragable selon laquelle cet utilisateur final est également celui qui utilise cette carte de téléphonie mobile. Le principe de légalité en matière pénale n'est non seulement pas applicable dans ce cas, mais, en outre, il n'y a pas non plus de violation de la présomption d'innocence, étant donné que le prévenu peut contester cette présomption par toutes voies de droit. La Cour rejette donc aussi ce moyen.

2.4. L'obligation de concours des banques et des institutions financières

Le quatrième et dernier moyen concerne la possibilité pour les services de renseignement et de sécurité d'obliger des banques ou des institutions financières à concourir à l'identification

de l'utilisateur final d'une carte de téléphonie prépayée, et la compatibilité de cette mesure avec le droit au respect de la vie privée et familiale.

Selon la Cour, la mesure attaquée poursuit des intérêts fondamentaux de sécurité nationale. En outre, sa portée est limitée à une transaction bancaire spécifique, à savoir celle qui a permis d'acheter une carte de téléphonie mobile prépayée. Les services de renseignement et de sécurité qui accomplissent cette mesure ne peuvent recueillir que des données d'identification, mais pas des données relatives au trafic ou des données de localisation. La procédure contient en outre des garanties suffisantes : la réquisition doit émaner du dirigeant de service ou de son délégué et les services de renseignement et de sécurité doivent tenir un registre de toutes les identifications requises, qu'ils doivent transmettre tous les mois au Comité R. Les services de renseignement et de sécurité doivent également disposer d'indices concrets que l'identification de l'utilisateur final d'une carte de téléphonie mobile prépayée est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de l'État. Sous cette réserve, la Cour rejette aussi le dernier moyen développé par les parties requérantes.

3. Conclusion

La Cour rejette en grande partie le recours en annulation, sous réserve cependant de quelques réserves d'interprétation. Elle n'annule la loi attaquée qu'en ce qu'elle ne détermine pas les données d'identification qui sont collectées et traitées et les documents d'identification qui entrent en considération. Les effets de la disposition annulée sont toutefois maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation législative énumérant ces données et documents d'identification, et jusqu'au 31 décembre 2022 au plus tard.

La Cour constitutionnelle est la juridiction qui veille au respect de la Constitution par les différents législateurs en Belgique. La Cour peut annuler, déclarer inconstitutionnels ou suspendre des lois, des décrets ou des ordonnances en raison de la violation d'un droit fondamental ou d'une règle répartitrice de compétence.

Ce communiqué de presse, rédigé par la cellule « médias » de la Cour, ne lie pas la Cour constitutionnelle. Le [texte de l'arrêt](#) est disponible sur le site web de la Cour constitutionnelle.

Contact presse : [Martin Vrancken](#) | 02/500.12.87 | [Romain Vanderbeck](#) | 02/500.13.28

Suivez la Cour via Twitter [@ConstCourtBE](#)