



INSTITUT BELGE
DES SERVICES POSTAUX ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

SYNTHESE DE
LA CONSULTATION ORGANISEE PAR LE CONSEIL DE L'IBPT
A LA DEMANDE
DU MINISTRE POUR L'ENTREPRISE ET LA SIMPLIFICATION
DU 29/04/2010
CONCERNANT L'EXECUTION PRATIQUE DE
LA DIRECTIVE 2006/24/CE DU 15 MARS 2006
(DIRECTIVE SUR LA CONSERVATION DES DONNEES)

VERSION PUBLIQUE

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION	2
II. SYNTHÈSE DES REACTIONS A LA CONSULTATION	
a. Les données à conserver.	6
b. Exploitation des données à conserver	8
c. Le mode de traitement des demandes d'exploitation des données à conserver	8
d. La Cellule de la coordination de la justice	10
III. COMMENTAIRES	12
IV. CONCLUSIONS	16

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : tableau récapitulatif des capacités de stockage mentionnées et des coûts qui en découlent	6
Tableau 2 : « Total Cost of Ownership » (TCO) par Gb pour le stockage de données et TCO par Gb pour le stockage supplémentaire pour la conservation de données	6
Tableau 3 : efficacité de la cellule de la coordination de la justice	10
Tableau 4 : efficacité de la cellule de la coordination de la justice par personne	11

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Evolution des montants liés à l'obligation de collaboration payés par la Justice aux principaux opérateurs (source: Rapport « Frais de Justice en matière répressive – Dépenses 2009 » de la Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire)	5
Figure 2 : TCO Gb pour le stockage supplémentaire pour la conservation de données	7
Figure 3 : TCO par Gb pour la conservation de données	7
Figure 4 : nombre d'actions par membre du personnel de la cellule de la coordination de la justice par an	11

I. INTRODUCTION.

L'explosion de l'utilisation des moyens de communications électroniques et par conséquent des réseaux et services publics de communications électroniques dans la société moderne s'est également intensifiée chez les auteurs d'activités illégales. Afin de lutter contre ces activités, les pouvoirs publics peuvent disposer, si besoin est, de données permettant de savoir quand, comment et par qui les réseaux et services publics de communications électroniques ont été utilisés. Pour ce faire, les pouvoirs publics imposent l'obligation aux opérateurs de conserver certaines données d'identification et de trafic pendant une durée déterminée. Ces données d'identification et de trafic ne peuvent être demandées par les services publics compétents qu'à certaines conditions légales très strictes et dans certains cas déterminés.

La directive 2006/24/EG¹ vise à réduire les différences législatives et techniques existant actuellement au sein des différents Etats membres de l'Union européenne en ce qui concerne les dispositions relatives à la conservation de données en vue de la recherche, de la poursuite et la répression d'infractions pénales.

La directive européenne 2006/24/CE publiée le 13 avril 2006 dresse la liste minimale des données à conserver par les opérateurs de réseaux et de services de communications électroniques.

Des projets de texte ont été rédigés afin de transposer cette directive en droit belge, plus précisément un avant-projet de loi visant à modifier l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et un projet d'arrêté royal portant exécution du même article 126. Ce projet de transposition a déjà fait l'objet d'une consultation le 27 mai 2008.

La finalité de la conservation de données étant la recherche, la poursuite et la répression d'infractions pénales², ainsi que les recherches menées par les services de renseignements et de sécurité³, l'Institut a synthétisé la consultation organisée, reprenant seulement les aspects financiers de la conservation de données et des procédés et des processus, tant par l'État que par les opérateurs décrits dans la consultation. Pour la rédaction du document de consultation, l'IBPT s'est longtemps concerté avec les membres de la Plateforme nationale de concertation télécommunications (PNCT) du SPF Justice. L'Institut a proposé un premier modèle pour inciter les opérateurs à discuter et à réagir.

Le 19 mai 2010, l'Institut a tenu une réunion d'information sur cette consultation avec les opérateurs et les membres de la PNCT. Au cours de cette réunion, l'Institut a déclaré qu'afin de mener à bien l'étude demandée et démarrée par la présente consultation, les résultats de la consultation seraient transmis aux membres de la PNCT. La discussion entre les opérateurs et les membres de la PNCT a abouti à un premier échange intéressant de données, d'idées et de visions. L'Institut a également fait savoir qu'il ne voyait pas la consultation comme une entité en soi, mais comme le point de départ d'une plateforme où les opérateurs et la PNCT peuvent continuer à échanger des informations, dans un premier temps sur la conservation de données, puis ensuite sur d'autres éventuels projets visant tous deux à améliorer l'efficacité technique des procédures de collaboration, ayant entre autres un impact sur les coûts résultant de cette collaboration.

¹ Directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE ;

² Articles 46bis et 88bis du Code d'instruction criminelle.

³ Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, modifiée par la loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité (appelée la loi BIM).

Le but de cette consultation est de pouvoir formuler des propositions aboutissant à un fonctionnement et une collaboration plus efficaces pour les opérateurs et les services publics judiciaires, non seulement au niveau de la conservation de données, mais également au niveau de tous les aspects liés à la conservation de données et l'obligation de collaboration⁴ des opérateurs. A l'avenir, il faut s'employer à ce que les autres services publics qui peuvent demander des données aux opérateurs puissent également utiliser les procédures et les mécanismes de travail qui découleront de cette consultation.

La consolidation par l'Institut et la PNCT des résultats de la consultation et des données mises à la disposition des membres de la PNCT est le moteur de conclusions et initiatives importantes.

L'Institut a reçu au total 10 réactions, que l'on peut répartir de la façon suivante :

- 4 réactions des gros opérateurs ou d'opérateurs qui ont reçu de nombreuses demandes de la part des pouvoirs publics ;
- 5 réactions des opérateurs qui ont reçu peu de demandes de la part des pouvoirs publics ;
- 1 réaction d'une organisation du secteur.

Comme cadre de cette consultation, et plus particulièrement pour ce qui est des frais, l'Institut renvoie au rapport critique de la Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire⁵, et à la référence au mandat de l'IBPT tel que décrit dans le rapport.

Il s'avère évident que les aspects financiers doivent aller de pair avec une exécution pratique de la directive 2006/24/CE du 15 mars 2006 (conservation des données).

⁴ L'obligation de collaboration des opérateurs est actuellement régie par l'arrêté royal du 09 janvier 2003 portant exécution des articles 46*bis*, § 2, alinéa 1^{er}, 88*bis*, § 2, alinéas 1^{er} et 3, et 90*quater*, § 2, alinéa 3 du Code d'instruction criminelle ainsi que de l'article 109*ter*, E, § 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Cet arrêté royal fait l'objet d'une révision.

L'obligation de collaboration avec les services de renseignement et de sécurité fait l'objet d'un arrêté royal portant exécution de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, dont le projet de texte a été approuvé par le Conseil des Ministres le 17 septembre 2010. Cet A.R reprend jusqu'au 31 décembre 2010 les mêmes tarifs que ceux repris dans l'arrêté royal du 9 janvier 2003 pour l'obligation de collaboration des opérateurs avec les services de renseignement et de sécurité.

⁵ Rapport « Frais de Justice en matière répressive – Dépenses 2009 » de la Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire ;
http://www.cmro-cmoj.be/pdf/rapport_gerechtkosten_2009_NL.pdf ;
http://www.cmro-cmoj.be/pdf/rapport_gerechtkosten_2009_FR.pdf.

Box 1 : Description de la téléphonie pour le SPF Justice

(Source : « Frais judiciaire en matière répressive – Dépenses 2009 – Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire »)

2.2. L'importance de la différence entre le paiement et la facture peut être illustrée par les frais de téléphone

Afin de bien comprendre cet exemple, il est important d'insister sur l'une des missions de la FTIC de la Police fédérale, en particulier le contrôle des factures des opérateurs télécoms. Toutes les factures provenant de ces opérateurs passent par la FTIC. La CTIF les analyse et s'assure que la créance et la facturation correspondent. Cette mission permet d'obtenir une idée bien précise de la facturation sur une année complète.

En 2008, la FTIC de la Police fédérale a reçu des factures liées aux frais de téléphone représentant un montant total de 16.090.000 €. En 2008, le SPF Justice a payé une somme de 21.272.308 € en frais de téléphone, y compris 8.135.480 € d'arriérés.

En réalité, en 2008, le SPF Justice a payé une somme de 13.136.828 € (21.272.308 € - 8.135.480 € d'arriérés) du montant total facturé pour cette année-là s'élevant à 16.090.000 €. Ce qui a créé un nouvel arriéré de 2.953.172 € (16.090.000 - 13.136.828). En 2009, la FTIC de la Police fédérale a reçu des factures liées aux frais de téléphone représentant un montant total de 19.512.081 €. Le SPF Justice a payé en 2009 un montant de 18.427.827 € en frais de téléphone.

En plus de l'arriéré de 2.953.172 € créé en 2008, vient s'ajouter un arriéré de 1.084.254 € de frais de téléphone en 2009.

Les montants payés par le SPF Justice sont généralement communiqués dans le cadre des questions parlementaires sur les frais de téléphone.

Comme l'atteste les frais de téléphone susmentionnés, cela donne une image totalement faussée (tronquée). En effet, on croit observer une diminution des frais de téléphone en 2009, alors qu'en réalité (sur la base des montants facturés) les frais de téléphone de 2009 ont à nouveau augmenté (facturation en 2008 d'un montant de 16.090.000 €, par rapport à une facturation en 2009 d'un montant de 19.512.081 €, soit une hausse d'environ 3.500.000 € en 2009).

[...]

4.1. Téléphonie

Par rapport à 2008, ce poste de dépenses a à nouveau fortement augmenté en 2009. En effet, 16.108.705 € de frais de téléphone ont été facturés en 2008, et nous constatons qu'en 2009 19.512.081 € ont été facturés, ce qui représente une augmentation de 3.403.376 € ou 21 %.

Opérateurs	2008	2009	Vershil in - Différence en %
Base	6.656.000 €	8.596.011 €	+ 29,14 %
Proximus	4.019.000 €	5.153.077 €	+ 2,09 %
Mobistar	4.642.000 €	4.739.316 €	+ 28,21 %
Belgacom	610.000 €	759.729 €	+ 24,54 %
Telenet	163.000 €	260.837 €	+ 60,02 %
Total :	16.090.000 €	19.508.970 €	+ 21,24 %

Dans sa lettre du 18 janvier 2010 adressée au Ministre de la Justice, le CMRO a à nouveau indiqué les frais de téléphone. Le CMRO faisait référence aux économies annoncées par la Justice. En outre, le CMRO s'est référé à son rapport du 20 novembre 2009 sur les réunions des magistrats de référence « frais judiciaires ».

La Commission a dénoncé à nouveau les tarifs téléphoniques trop élevés et déraisonnables. Elle a insisté auprès des autorités politiques compétentes sur l'importance d'entamer d'urgence les négociations avec les opérateurs. Ce qui est possible chez nos voisins français et néerlandais (des tarifs revus à la baisse à la suite de négociations, et la fourniture gratuite de certaines données de base), est également réalisable en Belgique.

Il est difficile de défendre entre autres des restrictions budgétaires au niveau du personnel lorsqu'on paie des millions d'euros en trop aux opérateurs, à savoir des entreprises privées.

Les tarifs de téléphonie ne relevant pas exclusivement de la compétence du Ministre de la Justice, une copie de la lettre du 18 janvier 2010 a été envoyée au Premier Ministre et au Vice-premier Ministres du gouvernement fédéral.

[...] l'Institut belge des services postaux et des télécommunications a été chargé d'effectuer une étude préparatoire sur l'aspect tarifaire. Normalement, les résultats devraient paraître en juin 2010.

[...]"

Le graphique ci-dessous montre l'évolution des frais telle que calculée dans le rapport de la Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire.

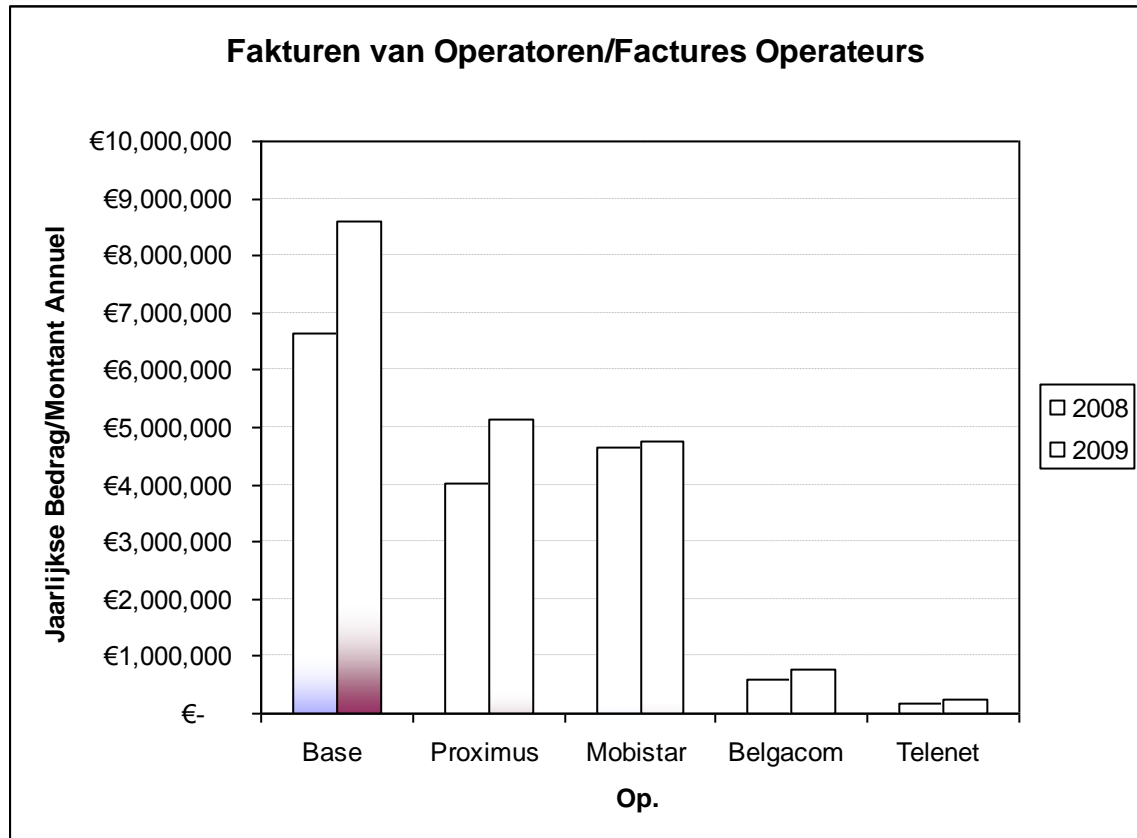


Figure 1. Evolution des montants liés à l'obligation de collaboration payés par la Justice aux principaux opérateurs.

Dans le rapport suivant, les données considérées comme confidentielles par les opérateurs sont remplacées par une barre noire dans les différents tableaux.

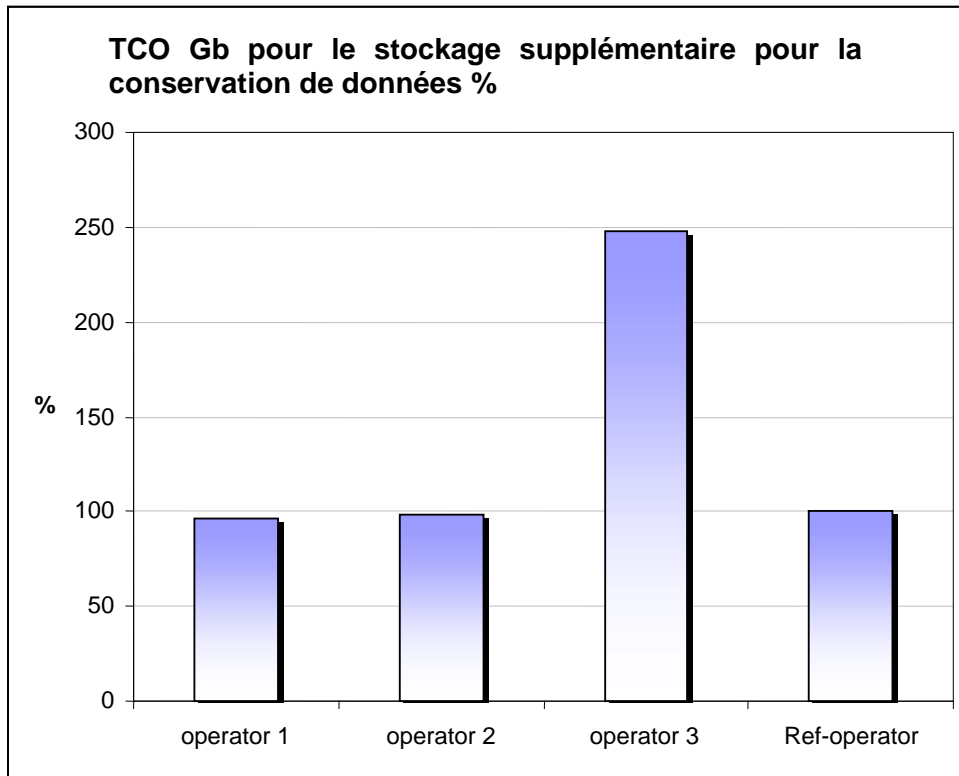


Figure 2: TCO par Gb pour le stockage supplémentaire pour la conservation de données

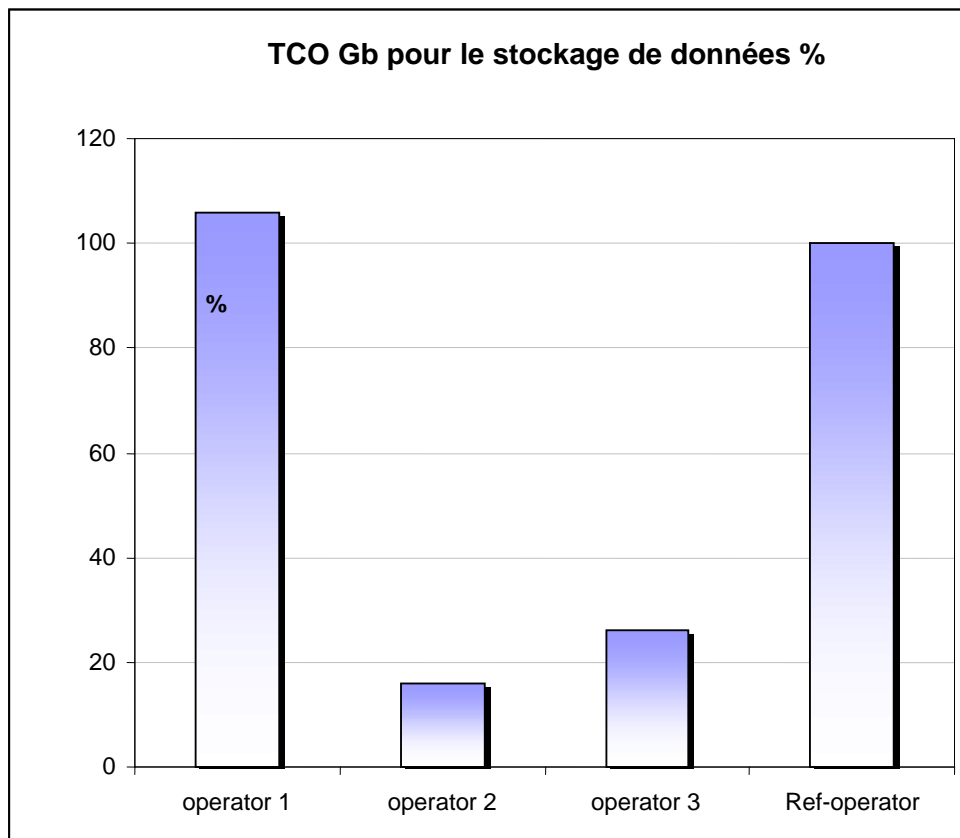


Figure 3: TCO par Gb pour la conservation de données

Les grands opérateurs qui reçoivent peu de demandes de la part des autorités publiques ne peuvent pas estimer la capacité de stockage requise, puisque toutes les données (parfois de leur réseau

paneuropéen) sont stockées dans un seul système (« tout dans le même sac »), sans pouvoir indiquer clairement ce qui est spécifiquement conservé pour l'obligation de conservation de données ; pour un pays comme la Belgique, on se situe aux alentours de 10 Tb.

Les grands opérateurs soulignent que des investissements considérables, de l'ordre de 5 millions d'euros, s'imposent pour répondre à ces nouvelles obligations.

Les grands opérateurs qui reçoivent peu de demandes de la part des autorités publiques ne peuvent pas estimer les coûts réalisés (il arrive souvent qu'ils ne facturent pas les produits pour la conservation de données parce que le calcul du coût est plus onéreux que l'exécution de la demande des pouvoirs publics).

Les grands opérateurs signalent que remplir l'obligation de conservation de données il leur faudrait une capacité de stockage supplémentaire de 2Tb à 15Tb.

Les opérateurs estiment que l'ensemble de leurs coûts (pour autant qu'ils les aient déjà communiqués) va de 0,5 à 5 millions d'euros, compte tenu du respect de l'obligation de conservation de données.

ISPA signale que la liste proposée des données à conserver conformément à l'obligation de conservation de données entraîne d'importants frais opérationnels et de personnel pour les opérateurs. Afin de limiter ces coûts, l'ISPA préconise un délai de conservation de données limité, voire aussi court que possible, adapté aux délais de conservation utiles aux pouvoirs publics et établis dans la pratique.

b. L'exploitation des données à conserver.

Concernant la question sur le calcul des coûts des différents produits de conservation de données, seul un opérateur a tenté de donner son calcul de coûts réels, mais il l'a fait globalement pour toutes les demandes pour un type spécifique de produit de données de conservation en prenant l'année 2008 comme référence ; l'année 2008 a été prise comme année de référence pour la consultation, car il est ressorti des informations disponibles que tous les opérateurs n'avaient pas pu fournir des données pour des années plus récentes.

Dans le meilleur des cas, d'autres opérateurs signalent qu'ils factureraient en fonction des tarifs indiqués dans l'annexe à l'arrêté royal « obligation de collaboration » de 2003.

Quelques opérateurs ont affirmé : il arrive que de grands opérateurs qui ne reçoivent que peu de demandes ou de petits opérateurs ne facturent pas : ils avancent comme argument que la procédure de facturation revient plus cher que la fourniture effective de données.

c. Le mode de traitement des demandes d'exploitation des données à conserver.

Tous les opérateurs déclarent être satisfaits du mode de traitement des demandes d'exploitation des données à conserver.

Un seul opérateur qui reçoit peu de demandes, fait état d'un investissement pour l'exploitation des données à conserver de l'ordre de 100 000 euros, mais estime que cet investissement est disproportionné compte tenu du nombre limité de demandes qu'il reçoit.

Certains opérateurs font référence à la possibilité d'utiliser la norme de spécification technique ETSI TS 102 657⁶. Ils se sont également référés à la norme ETSI TS 102 657 pour un « guichet électronique unique ».

La plupart des opérateurs se prononcent en faveur d'une plus grande standardisation des procédures et, en général, accueillent favorablement l'idée d'un « guichet unique » pour toutes les demandes provenant des autorités publiques ; à cet égard, les opérateurs se réfèrent au système actuel de la Facilité d'Interception Technique Centrale (FTIC) de la Police fédérale.

Certains opérateurs ne sont cependant pas en faveur d'un « guichet unique ».

Tous les opérateurs concernés rejettent la proposition de collaboration entre les plus petits opérateurs ou les opérateurs qui reçoivent peu de demandes avec un gros opérateur afin de traiter communément leurs demandes : chacun veut traiter indépendamment les demandes qui lui sont adressées.

Les grands opérateurs qui se sont prononcés plus ou moins en faveur de la fourniture d'un tel service aux plus petits opérateurs veulent à cet effet un contrat commercial librement négocié pour la prestation de ce service. En général, les plus grands opérateurs ne sont pas ravis de devoir effectuer ce genre de tâches pour les plus petits opérateurs ; exception faite pour les opérateurs mobiles qui assistent leurs revendeurs (MVNO) dans le cadre de l'interception légale mais les données d'identification des abonnés sont toutefois conservées par les MVNO.

Bien que tous les opérateurs se soient prononcés en faveur d'un « guichet unique » pour toutes les demandes provenant des pouvoirs publics, ils estiment que celui-ci ne doit pas entraîner un surcoût pour les opérateurs.

Quelques opérateurs pensent que l'utilisation d'un « guichet unique » permettrait de faire des économies.

Quelques opérateurs se sont également référés à la norme ETSI TS 102 657 pour un « guichet unique » électronique.

Ce sont surtout les plus petits opérateurs qui craignent qu'un « guichet unique » électronique engendre un surcoût.

Afin d'établir un format électronique univoque, les mêmes opérateurs ont également fait référence à la norme ETSI TS 102 657.

Un des grands opérateurs craint que l'établissement d'un format électronique univoque forcera chaque opérateur à adapter ses systèmes IT.

Certains prétendent qu'un format électronique univoque engendra un surcoût pour les opérateurs qui reçoivent peu de demandes ou les plus petits opérateurs.

Un grand opérateur qui reçoit peu de demandes a déclaré qu'un opérateur devait recevoir au moins 1500 demandes par an avant de pouvoir envisager la mise au point d'un tel système automatisé. Toutefois, l'opérateur n'explique pas comment il a obtenu ce chiffre. Ce même opérateur a suggéré un « Code de conduite » comme en Irlande ; un des plus petits opérateurs est également en faveur d'une solution similaire.

Un des plus grands opérateurs se réfère à la plateforme PHOOPS, déjà utilisée au sein de la Police fédérale.

⁶ ETSI TS 102 657 V1.5.1 (2010-06) : Lawful Interception (LI) ; Retained data handling ; Handover interface for the request and delivery of retained data.

Les plus petits opérateurs insistent en particulier pour avoir une procédure simple par e-mail, avec des modèles standardisés.

L'organisation du secteur se prononce en faveur d'un système de « guichet unique » à condition que ce dernier n'ait pas d'impact technique ou financier sur le secteur et permette aux opérateurs de faire des économies, sans quoi l'organisation refuse son exécution (sic). Elle n'est pas favorable à un système centralisé ou d'un format commun complexe ou non. Les normes ETSI peuvent uniquement être envisagées lorsqu'elles permettent une exécution claire, simple et sans incidence financière. L'organisation souhaite que le secteur soit consulté lorsque des concepts de collaboration transparente sont envisagés par les pouvoirs publics.

L'organisation du secteur souhaite également bénéficier d'un système d'indemnisation adapté pour la collaboration des opérateurs avec les pouvoirs publics, et est résolument en faveur de l'indemnisation des coûts (c'est-à-dire une indemnisation des coûts déclarés par les opérateurs).

d. La Cellule de la coordination de la justice des opérateurs.

Tous les opérateurs estiment que le service fourni par la cellule de la coordination de la justice actuelle est suffisant pour répondre aux questions de la Justice.

Opérateur	Composition	Coût indiqué	Nombre total d'actions par an
		N/A	
		N/A	
		N/A	
		N/A	
		N/A	
	N/A	N/A	

Tableau 3: Efficacité de la cellule de la coordination de la justice

La composition varie en fonction de la taille de l'opérateur, du nombre et du type de demandes qu'il reçoit, ainsi que des produits de conservation de données y afférents ; les chiffres mentionnés dépendent de l'implication de l'équivalent d'un quart à une vingtaine de membres du personnel occupés à temps plein.

Le tableau et le graphique suivants montrent le nombre d'actions par an par personne dans la cellule de la coordination de la justice, sur la base de données fournies par les opérateurs ; un opérateur a été pris comme référence (100%) et les valeurs des autres opérateurs ont été placées sur une échelle relative en fonction de cette référence. Pour deux opérateurs, la composition de la cellule de la coordination de la justice n'a pas été communiquée. De peur de donner une image faussée, un opérateur n'a pas transmis ses résultats étant donné le nombre limité de demandes que cet opérateur reçoit annuellement.

Même les résultats obtenus sur cette échelle relative permettent de déduire que l'efficacité par opérateur est très variable.

Opérateur	# de personnel dans la cellule de la coordination de la justice	nombre total d'actions par an	Actions par personne par an
	n/a		n/a
	n/a		n/a

Tableau 4: efficacité de la cellule de la coordination de la justice par personne

Actions par personne par an

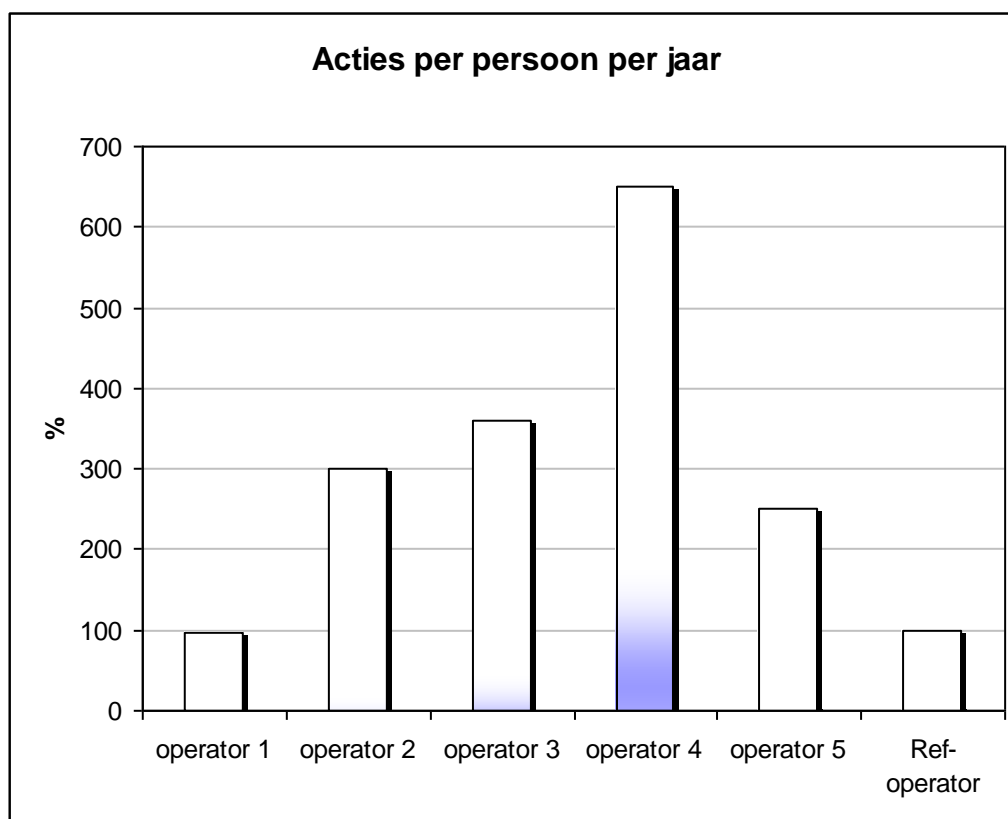


Figure 4: nombre d'actions par membre du personnel de la cellule de la coordination de la justice par an.

III. COMMENTAIRES

a. Les données à conserver.

Outre la grande différence dans la capacité de stockage requise, qui s'explique par la nature des services prestés et le nombre de clients des opérateurs individuels, les coûts de stockage renseignés (un ordre de grandeur entre les données les plus élevées et les plus basses) varient et s'écartent en outre considérablement des chiffres transmis par le secteur au SPF Justice. Il n'est pas toujours évident de voir quels coûts ont été pris en compte ou non. Les chiffres donnés correspondent à un « Total Cost of Ownership ».

Les contributions de deux opérateurs plus importants permettent de déduire quels facteurs ont entre autres été pris en compte :

- base de données conservation de données ;
- licences (mises à jour comprises) ;
- frais de collecte, traitement et formatage des données ;
- programmes d'interception ;
- logiciels de localisation ;
- programmes de développement ;
- bureautique, infrastructure et moyens ;
- financement ;
- matériel et stockage ;
- personnel ;
- entretien.

D'après les déductions, le coût par Gb de capacité de stockage est assez bas (environ € 20) ; ce sont les coûts liés aux systèmes, à l'entretien, aux applications,...qui font considérablement gonfler les frais. Apparemment aucun opérateur ne s'est livré à l'exercice de définir le surcoût marginal de l'obligation de conservation de données.

Dans certains cas, les coûts liés à l'obligation de collaboration des opérateurs avec les services judiciaires ont manifestement été pris en compte. Il convient de noter que les actions ou les coûts résultant de l'interception de communications électroniques (art. 90ter CICR) ne sont pas liés à la conservation de données.

b. L'exploitation des données à conserver.

Pratiquement aucune donnée n'a été transmise sur le mode de calcul des coûts des différents produits de conservation de données.

Les données fournies ne permettent pas à l'IBPT de comparer les coûts à supporter par les opérateurs pour générer les produits de conservation de données prévus dans l'arrêté royal « obligation de collaboration », aux indemnités pour les produits de conservation de données prévues dans l'arrêté royal existant « obligation de collaboration ».

L'on remarquera que plusieurs différents opérateurs se réfèrent pourtant aux tarifs de l'arrêté royal existant « obligation de collaboration » et les indiquent comme coûts ou insistent pour au moins conserver le niveau des indemnités. Compte tenu du fait que certains opérateurs souhaitent conserver ces tarifs, l'on peut dès lors se demander si ces tarifs avaient été adaptés aux coûts supportés par les opérateurs en 2003, ou bien n'étaient pas trop élevés au moment de la parution de l'arrêté royal et le sont peut-être d'ailleurs toujours.

En ce qui concerne les chiffres globaux renseignés pour le coût total d'un produit de conservation de données, l'on remarque toutefois que les marges bénéficiaires diffèrent fortement les unes des autres, de la couverture des coûts pour à peine (environ) un cinquième jusqu'à une marge de 150 %.

Pour un opérateur donné, la différence entre les montants facturés et le coût total indiqué de tous les produits de conservation de données génère une marge bénéficiaire globale pour « l'interception légale » juste en-dessous de la barre des 40 %. S'il devait être décidé d'indemniser cet opérateur pour le coût qu'il a indiqué, cela signifierait que la marge bénéficiaire globale serait réduite à 0 %, mais également que les autorités feraient une économie de l'ordre de 25 % (avis de l'autorité publique).

Il est frappant de voir que les produits de conservation de données déficitaires sont souvent ceux le moins demandés, qui ne sont donc probablement (presque) pas automatisés.

Lorsqu'on examine de plus près les coûts indiqués pour cet opérateur donné et que l'Institut prend en compte certains de ces coûts alors que l'opérateur ne l'a pas fait (la raison n'est pas connue par l'Institut), l'éventuelle économie pour les autorités ne correspond à peine qu'à un peu moins d'un tiers du pourcentage obtenu à cet égard.

Cet exercice montre qu'un calcul des coûts cohérent et logique par produit de conservation de données, par opérateur, s'impose si l'on veut obtenir une idée claire de la structure des coûts.

Néanmoins, l'indemnisation des coûts ne peut pas être considérée comme un système opérationnel, parce que les coûts d'un produit de conservation de données déterminé varient d'un opérateur à l'autre, en fonction de ses procédures et de l'organisation du travail. L'indemnisation des coûts incite les opérateurs à travailler avec efficacité. Une autre solution à l'indemnité consistant à prendre le coût le moins élevé supporté par un opérateur pour un produit de conservation de données met certes les autres opérateurs sous pression mais semblera certainement injuste aux plus petits opérateurs, car ce sont eux qui font le moins usage des procédures automatisées.

Cependant, les données générales fournies établissent qu'il est possible de diminuer les indemnités existantes : rien ne laisse supposer que les opérateurs ne peuvent pas tous atteindre la même efficacité.

Pour le SPF Justice, les tarifs pour la collaboration des opérateurs avec les services judiciaires, en vigueur depuis 2003, ne peuvent pas être revus à la hausse.

Appliquer cette position du SPF Justice au mécanisme susmentionné visant à faire baisser les frais engendrés par le coût total par produit de conservation de données entraîne une réduction des dépenses des autorités, mais signifie que les opérateurs devront supporter eux-mêmes une partie des coûts des produits de conservation de données, à savoir les coûts pour les produits dont les tarifs existants ne couvrent pas les coûts.

Le mécanisme précédent peut être appliqué à des calculs de coût détaillés par produit de conservation de données de chaque opérateur tel qu'il le met à disposition. Cet exercice permettra de déterminer quel opérateur est le plus rentable ; les tarifs ainsi déterminés pour l'opérateur le plus rentable forment un système d'indemnisation couvrant les coûts de cet opérateur, alors que ces tarifs sont appliqués aux opérateurs moins efficaces au niveau de l'obligation de collaboration, les inciteront probablement à être aussi efficaces sur ce plan.

Les interceptions et les observations en temps réel sont prises en compte par les opérateurs pour les produits de conservation de données, mais les opérations résultant de l'article 90^{ter} du Code d'instruction criminelle n'ont pas besoin des données de trafic conservées par les opérateurs. Le SPF Justice a déjà proposé par le passé pour les deux « produits de collaboration » de conserver les frais d'activation, de prolongation ou d'interruption, mais de ne plus prévoir d'indemnité par jour car le coût de communication y afférent est marginal et que les jours calendrier doivent être comptabilisés par interception ou observation dans le système actuel.

c. Le mode de traitement des demandes d'exploitation des données à conserver.

Les opérateurs s'expriment en faveur du maintien des procédures actuellement en vigueur. Ceci s'explique par le fait que ces procédures ont été élaborées et testées depuis 2003, et que les opérateurs ont maintenant une routine. D'après les informations communiquées à l'IBPT par les autorités judiciaires et la Police fédérale, ces routines varient d'un opérateur à l'autre. La Police fédérale a d'ailleurs développé son propre programme « PHOOPS » afin d'harmoniser et standardiser les différents formats utilisés par les opérateurs pour fournir leurs données électroniques, pour exploiter ce programme dans ses systèmes. Ce « couteau suisse » est peut être efficace pour rendre tout ceci quelque peu réalisable, mais prouve néanmoins qu'il est nécessaire de faire le tri dans le chaos des formats électroniques que les opérateurs imposent aux autorités. Le programme PHOOPS est cependant une solution à moyen terme, et ne sera pas viable par la suite : La Belgique doit adopter un format international afin de rester en phase avec l'évolution du marché des communications électroniques, ou restera désespérément à l'arrière du peloton en matière de progrès technologiques et de détection d'activités criminelles.

Bien que tous les opérateurs préconisent plus de standardisation et, dans la plupart des cas, une procédure simple (via Internet à l'aide de formulaires électroniques standardisés), certains opérateurs se réfèrent à la norme ETSI TS 102 657, afin d'entamer un échange électronique de questions et de réponses. Si cette solution est adoptée, tant les autorités que les opérateurs devront procéder à une série d'investissements et de développements. Les plus petits opérateurs et l'organisation du secteur rejettent cette dernière possibilité.

Un seul opérateur a donné une estimation de la charge de travail nécessaire avant qu'un tel système automatisé ne soit rentabilisé pour être développé: cet opérateur a déclaré qu'au moins 1500 demandes devaient être traitées annuellement avant qu'un opérateur puisse envisager de mettre sur pied ce système. Toutefois, l'opérateur n'a pas fourni davantage de données chiffrées. En adoptant le raisonnement inverse, soit en se basant sur les produits de conservation de données les plus demandés pour les opérateurs et en extrapolant les données divulguées et en composant ainsi un échantillon statistique représentatif de 1500 demandes, l'indemnité octroyée à l'opérateur serait de l'ordre de 20.000 € ; ce qui semble fort bas pour supporter le développement d'un tel système automatisé. En tenant compte uniquement du produit de conservation de données présentant l'indemnité la plus élevée, l'indemnité octroyée à l'opérateur s'élève aux environs d'un million d'euros. Cependant, il ne s'agit pas d'une supposition très réaliste.

En guise de comparaison, voici la situation dans les pays voisins :

- Au Royaume-Uni, il existe un système par paliers, où les opérateurs comptant plus de 10.000 abonnés reçoivent une somme forfaitaire annuelle en échange de leur collaboration avec les services judiciaires (les opérateurs doivent prévoir eux-mêmes la capacité technique nécessaire à la collaboration) ; les opérateurs comptant moins de 10.000 abonnés sont assistés sur le plan technique par un service public (judiciaire) et reçoivent une indemnité par action (cette indemnité doit néanmoins être approuvée par l'autorité) ;
- Aux Pays-Bas, les opérateurs reçoivent une somme forfaitaire annuelle pour leur collaboration avec les services judiciaires ; ces montants forfaitaires sont nettement inférieurs aux montants annuels actuellement accordés par les autorités belges aux opérateurs.
- En Allemagne, on utilise une liste de tarifs avec des produits de conservation de données comparables comme en Belgique, mais les montants sont sensiblement inférieurs à ceux de la Belgique.

Il ressort des réactions des opérateurs contre un « guichet unique » qu'ils ont l'impression qu'il s'agit uniquement de la création d'un système central unique pour la conservation de données de tous les opérateurs ; à part la capacité et le contrôle d'un tel système central, ce n'est pas du tout ce que l'Institut a voulu dire : aux yeux des opérateurs, le « guichet unique » proposé constitue un point de contact depuis lequel les demandes des autorités sont réparties entre les opérateurs individuels qui s'acquittent indépendamment de leur obligation de conservation de données pour le contenu de leurs réseaux et services de communications électroniques.

d. La Cellule de la coordination de la justice de l'opérateur.

Le système des cellules de la coordination de la justice semble satisfaire les opérateurs, bien que l'Institut ait été averti que des difficultés se posaient au niveau de la disponibilité des autorités, surtout en dehors des heures de service.

En ce qui concerne les chiffres indiqués pour l'effectif utilisé, les différentes réactions reçues ne permettent pas d'établir clairement si ces personnes sont également occupées en permanence à temps plein pour répondre aux questions des autorités, ou s'il s'agit de personnes qui sont engagées pour le fonctionnement de la cellule de la coordination de la justice.

Les chiffres indiqués pour le fonctionnement de la cellule de la coordination de la justice ne permettent pas à l'Institut de se faire une idée exacte de la structure des coûts de la cellule pour les opérateurs.

IV. CONCLUSIONS

Etant donné que seul un opérateur a fourni des données chiffrées suffisantes, il n'est pas possible de déterminer les coûts réels d'un opérateur efficace. L'exercice mené dans le cadre de la consultation a néanmoins permis de mettre en exergue quelques inefficacités qui doivent être résolues sans attendre, à commencer par les procédures. En effet, imposer une diminution sans fournir d'efforts pour rendre le système entier plus efficace, tant pour les autorités que pour les opérateurs, entraînera une hausse du nombre de demandes (et des coûts y afférents), d'autant plus que l'obligation de conservation de données est étendue pour les opérateurs. L'Institut recommande donc la création d'un groupe de travail permanent au sein de la PNCT permettant de collaborer avec les opérateurs afin de moderniser la conservation de données et les procédures d'exploitation y afférentes.

En parallèle, l'Institut envisage l'élaboration d'un modèle de coûts par un consultant, en collaboration avec l'Institut, afin de déterminer les coûts réels d'un opérateur efficace sur la base de procédures plus modernes et à mettre au point. L'on évitera ainsi de créer un modèle de coûts basé sur des procédures inefficaces dont les coûts peuvent être évités et que toutes les parties concernées souhaitent voir disparaître.

Le mécanisme évoqué à cet effet au point III.b. pour une baisse éventuelle des tarifs peut constituer une première étape dans la diminution des coûts des autorités publiques: cette première étape prévoit que les opérateurs conservent un système d'indemnisation couvrant en grande partie les coûts pour les procédures existant actuellement mais n'incite pas les opérateurs à optimiser leurs procédures et à augmenter l'efficacité de leur déroulement. Des réductions supplémentaires peuvent être fixées comme objectifs de taille et de délai, fixant ainsi au groupe de travail proposé et aux opérateurs des points de repère clairs dans lesquels ils devaient apporter des améliorations à leurs procédures.

a. Les données à conserver.

Le groupe de travail proposé crée une plateforme où les membres de la PNCT et des opérateurs peuvent se concerter au sujet des données à conserver, des délais, et des procédures de traitement.

b. L'exploitation des données à conserver.

Pour une étude plus poussée, il est nécessaire d'obtenir de la part des opérateurs un calcul des coûts par produit de conservation des données, joignant également des données chiffrées sur l'engagement du personnel faisant partie de la cellule de la coordination de la justice.

La consultation a permis à l'Institut de se faire une idée des mécanismes déterminant les coûts des données de conservation des opérateurs. Un modèle de coûts permettant de suivre non seulement le statut quo mais également l'évolution des coûts de la conservation de données peut être établi en se basant sur le calcul des coûts par produit de conservation de données par opérateur en concertation avec les opérateurs et si possible, le cas échéant, avec le soutien d'un consultant.

Le groupe de travail proposé de la PNCT avec les opérateurs devra déterminer le mode d'implémentation 'front end' d'un guichet électronique unique, tout en cherchant un équilibre entre la norme ETSI et un système de ticketing standard.

c. Le mode de traitement des demandes d'exploitation des données à conserver.

Comme mentionné ci-dessus, il y a lieu de vérifier comment réaliser un guichet unique des services publics pour les demandes adressées aux opérateurs.

En outre, il est aussi vivement conseillé de procéder à une harmonisation en fixant des formats électroniques univoques pour chaque produit de conservation des données. À cette fin, il est recommandé de se concerter avec les opérateurs. Dans ce cadre, il faut convenir de procédures pour la fourniture électronique de toutes les données; pour les plus petits opérateurs éventuellement à l'aide d'un système simplifié, mais également électronique, par exemple des formulaires Excel ou un système basé sur des formulaires XML; ce dernier a la préférence des services de police.

En 2008, le SPF Justice a déjà formulé une proposition où les opérateurs recevant beaucoup de demandes des autorités toucheraient un montant forfaitaire pour leur obligation de collaboration, alors que les opérateurs ne recevant que peu de demandes des autorités toucheraient une indemnité par produit de conservation des données. Un tel système pourra être envisagé au moment où le groupe de travail susmentionné aura enregistré des résultats au niveau de l'optimisation des procédures.

La spécification technique ETSI TS 102 657 peut être utilisée comme base pour ce guichet unique et les formats électroniques pour les produits de conservation des données.

d. La Cellule de la coordination de la justice de l'opérateur.

Comme déjà souligné au point b., il est nécessaire d'avoir une vue claire du personnel engagé dans le cadre du fonctionnement de la cellule de la coordination de la justice par produit de conservation de données.

La loi BIM récente pour la Sécurité de l'État et le fait que l'arrêté royal exécutant cette loi prévoit que les membres des cellules de la coordination de la justice doivent disposer d'un avis de sécurité positif, nécessite d'à nouveau tout réexaminer.

Afin d'aborder la problématique des possibilités d'accessibilité et de disponibilité (surtout en dehors des heures de service) des cellules de la coordination de la justice des opérateurs, il peut être envisagé de subordonner le montant des indemnités au délai dans lequel les opérateurs transmettent aux autorités les produits de conservation des données ainsi qu'à leur qualité; selon le cas, cela peut aller d'une réduction limitée de l'indemnité pour un léger retard ou défaut du produit de conservation de données au non octroi de l'indemnité lorsque le retard est important ou que la pertinence des données est sensiblement réduite en raison du retard.

e. Étapes supplémentaires.

Depuis le 4 octobre 2010, il a été proposé que les représentants de la PNCT et les opérateurs se réunissent tous les 15 jours dans le cadre d'un groupe de travail que l'Institut propose de coordonner, afin de développer de nouvelles procédures.

Sur la base des travaux de ce groupe de travail, des résultats de la consultation menée et des demandes formelles relatives aux aspects financiers adressées aux opérateurs, l'Institut, élaborera, en collaboration avec un consultant qu'il aura sélectionné, un modèle de coûts pour un opérateur efficace qui sera fixé comme objectif à atteindre après un « glide path » commençant le 31 décembre 2010.

A. Desmedt
Membre du Conseil

C. Cuveliez
Membre du Conseil

C. Rutten
Membre du Conseil

L. Hindryckx
Président du Conseil