



**INSTITUT BELGE DES SERVICES POSTAUX  
ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

**I B P T**

---

**VERSION NON CONFIDENTIELLE DE LA DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT  
DU 15/06/2018  
VISANT L'IMPOSITION DE MESURES PRÉVUES À L'ARTICLE 21 DE LA LOI  
DU 17 JANVIER 2003 RELATIVE AU STATUT DU RÉGULATEUR DES  
SECTEURS DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS BELGES À  
LYCAMOBILE DANS LE CADRE DE L'IDENTIFICATION DES UTILISATEURS  
FINALS DE CARTES PRÉPAYÉES**

**VERSION NON CONFIDENTIELLE**

## TABLE DES MATIÈRES

1. OBJET .....	3
2. CONTEXTE ET FAITS.....	3
3. BASE LÉGALE ET PROCÉDURE.....	5
4. GRIEFS.....	7
4.1. PREMIER GRIEF : L'UTILISATION D'UN DOCUMENT D'IDENTIFICATION NON VALIDE.....	7
4.1.1. <i>Grief communiqué à Lycamobile dans le projet de décision</i> .....	7
4.1.2. <i>Réponse de Lycamobile</i> .....	7
4.1.3. <i>Appréciation de l'IBPT</i> .....	7
4.2. DEUXIÈME GRIEF : LE NON-RESPECT DES MESURES PROVISOIRES.....	8
4.2.1. <i>Grief communiqué à Lycamobile dans le projet de décision</i> .....	8
4.2.2. <i>Réponse de Lycamobile</i> .....	8
4.2.3. <i>Appréciation de l'IBPT</i> .....	9
4.3. TROISIÈME GRIEF : L'ABSENCE DE SYSTÈME DE CONTRÔLE DES DEMANDES D'ACTIVATION DE CARTES PRÉPAYÉES ..	10
4.3.1. <i>Grief communiqué à Lycamobile dans le projet de décision</i> .....	10
4.3.2. <i>Réponse de Lycamobile</i> .....	11
4.3.3. <i>Appréciation de l'IBPT</i> .....	12
4.4. CONCLUSION CONCERNANT LES GRIEFS.....	12
5. PREMIÈRE MESURE : L'ORDRE DE REMÉDIER À L'INFRACTION ET LES PRESCRIPTIONS RELATIVES À LA MANIÈRE DONT IL FAUT Y REMÉDIER .....	12
5.1. POINT DE VUE DE L'IBPT DANS LE PROJET DE DÉCISION.....	13
5.2. RÉPONSE DE LYCAMOBILE .....	13
5.3. APPRÉCIATION DE L'IBPT .....	14
6. DEUXIÈME MESURE : L'IMPOSITION D'UNE AMENDE .....	15
6.1. INTRODUCTION .....	15
6.2. CALCUL DU MONTANT DE BASE .....	16
6.2.1. <i>Introduction</i> .....	16
6.2.2. <i>Durée de l'infraction</i> .....	16
6.2.3. <i>Gravité de l'infraction</i> .....	17
6.3. CIRCONSTANCES AGGRAVANTES ET ATTÉNUANTES.....	19
6.4. CARACTÈRE PROPORTIONNÉ, MONTANT MAXIMAL ET EFFET DISSUASIF .....	20
7. DÉCISION.....	21
8. VOIES DE RECOURS.....	21

## 1. OBJET

1. La présente décision vise à imposer les mesures suivantes à Lycamobile, pour non-respect, d'une part, des articles 7, 9 et 14, de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée (ci-après l'arrêté royal du 27 novembre 2016), lus conjointement avec l'article 2, 2° à 4°, de ce même arrêté royal et, d'autre part, de la décision du Conseil de l'IBPT du 30 mars 2018 imposant des mesures provisoires à Lycamobile dans le cadre de l'identification des utilisateurs finals de cartes prépayées (ci-après la décision du 30 mars 2018 imposant des mesures provisoires) :
  - a. un ordre de remédier à l'infraction et les prescriptions relatives à la manière dont il faut y remédier ;
  - b. une sanction, à savoir une amende administrative.
2. La présente décision est prise sur la base de l'article 21 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (ci-après la « loi IBPT »).

## 2. CONTEXTE ET FAITS

3. Depuis le 17 décembre 2016, il est interdit à un opérateur d'activer une carte prépayée sans que l'utilisateur final ne se soit au préalable identifié<sup>1</sup>. Au plus tard pour le 7 juin 2017, les opérateurs devaient déconnecter les utilisateurs finals non identifiés d'anciennes cartes prépayées (les cartes prépayées achetées avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 27 novembre 2016) qui ne s'étaient pas identifiés à la demande de l'opérateur<sup>2</sup>.
4. Dans le courant du mois de janvier 2018, des officiers de police judiciaire de l'IBPT ont effectué des contrôles concernant l'identification des utilisateurs finals ayant acheté des cartes prépayées dans un point de vente, notamment celles commercialisées par Lycamobile. Les contrôles portaient sur la conformité des pratiques à la réglementation relative à l'identification des utilisateurs finals de cartes prépayées, à savoir :

---

<sup>1</sup> Voir article 127, § 3, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après la LCE) : « Jusqu'à ce que les mesures visées au § 1<sup>er</sup> entrent en vigueur, l'interdiction visée au § 2 ne s'applique pas aux services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée ». L'arrêté royal du 27 novembre 2016 (« les mesures visées au § 1<sup>er</sup> ») est entré en vigueur le 17 décembre 2016.

<sup>2</sup> Voir article 127, § 3, de la LCE : « Les utilisateurs finals non identifiés de cartes prépayées achetées avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, qui sont définis par cet arrêté royal, s'identifient dans le délai fixé par l'opérateur ou le fournisseur visé à l'article 126, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, ce délai ne pouvant excéder six mois après la publication de l'arrêté royal visé au paragraphe 1<sup>er</sup>. » L'arrêté royal du 27 novembre 2016 a été publié le 7 décembre 2016. Pour l'obligation de déconnexion des utilisateurs finals non identifiés, voir l'article 127, § 5, de la LCE.

- a. l'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après « LCE »), tel que modifié par la loi du 1<sup>er</sup> 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 (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> septembre 2016 ») ;
  - b. l'arrêté royal du 27 novembre 2016.
5. Divers manquements ont été constatés dans le chef de Lycamobile et des procès-verbaux ont été dressés, le dernier datant du 25 janvier 2018. Conformément à l'article 148 de la LCE, ces procès-verbaux ont été transmis au procureur du Roi, le Conseil de l'IBPT en recevant copie, ce qui a permis de compléter l'information judiciaire ouverte par le procureur du Roi.
  6. Entre les 20 et 30 mars 2018, des officiers de police judiciaire de l'IBPT ont effectué de nouveaux contrôles dans 73 points de vente qui commercialisent les cartes prépayées de Lycamobile et qui sont habilités par celui-ci à demander l'activation de ces cartes.
  7. Dans 44 points de vente, l'activation d'une carte prépayée a été effectuée sur présentation d'un simple permis de conduire, alors que ce document n'est pas répertorié dans l'arrêté royal du 27 novembre 2016 comme un document d'identification valide.
  8. Sur la base de ces contrôles, le Conseil de l'IBPT a imposé à Lycamobile le 30 mars 2018 les mesures provisoires suivantes :
    - a. « Obligation de désactiver les cartes prépayées qui ont été vendues dans un des 44 points de vente identifiés ci-dessus, activées après le 25 janvier 2018, et pour lesquelles l'utilisateur final ne s'est pas identifié conformément aux méthodes prévues à l'arrêté royal du 27 novembre 2016. Les utilisateurs finals concernés peuvent obtenir la réactivation de leur carte prépayée sur présentation d'un document d'identification valide. »
    - b. « Interdiction d'activer toute nouvelle carte prépayée vendue par lesdits points de vente pour une période initiale de deux semaines, renouvelable. »

Par sa décision du 6 avril 2018, l'IBPT a prolongé la deuxième mesure provisoire de 2 mois et quinze jours.

9. La décision du 30 mars 2018 précise que « Lycamobile peut obtenir une levée de cette interdiction avant le terme de cette période initiale en démontrant à l'IBPT qu'[il] a pris les mesures adéquates pour assurer le respect de la réglementation applicable en matière d'identification de l'utilisateur final de cartes prépayées (l'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la LCE et l'arrêté royal du 27 novembre 2016). Ces mesures devront porter entre autres sur les points cumulatifs suivants :
  - a. Mesures prises par Lycamobile pour s'assurer que les 44 points de vente mettent en œuvre la réglementation susmentionnée ;

- b. Contrôle par Lycamobile des documents et données d'identification récoltés avant d'accepter la demande d'activation de la carte prépayée émanant de ces points de vente (blocage de l'activation si l'identification n'a pas été effectuée conformément à la réglementation). »
10. En date du 5 avril 2018, les officiers de police judiciaire ont effectué les constats et contrôles suivants :
- a. Ils ont effectué des contrôles dans certains points de vente visés dans la décision du 30 mars 2018 imposant des mesures provisoires, afin de vérifier le respect de cette décision. Dans 2 des 5 points de vente dans lesquels un contrôle a été effectué ([confidentiel]), il était toujours possible de demander l'activation d'une carte prépayée, alors qu'une des mesures provisoires imposées à Lycamobile était précisément de l'empêcher d'accepter les demandes d'activation de cartes prépayées provenant de ces points de vente.
  - b. Ils ont aussi constaté que les cartes prépayées suivantes n'avaient pas été désactivées, alors qu'elles auraient dû l'être en vertu de la décision du 30 mars 2018 imposant des mesures provisoires, car l'utilisateur final avait été identifié à l'aide d'un permis de conduire : [confidentiel]
  - c. Ils ont également fait des contrôles dans des points de vente non visés dans la décision du 30 mars 2018 imposant des mesures provisoires. Dans 6 des 8 points de vente dans lesquels il y a eu un contrôle, il était possible de s'identifier avec un permis de conduire et d'obtenir l'activation de la carte prépayée : [confidentiel]
  - d. La présente décision se base uniquement sur les contrôles effectués par les officiers de police judiciaire de l'IBPT entre le 20 et le 30 mars 2018 et le 5 avril 2018. Pour ne pas interférer avec la procédure pénale en cours, l'IBPT ne prend en compte que l'activation des cartes prépayées qui a été faite après le 25 janvier 2018. La présente décision ne tient pas non plus compte des contrôles qui ont été effectués après le 5 avril 2018.

### 3. BASE LÉGALE ET PROCÉDURE

11. L'article 21 de la loi IBPT dispose comme suit :

« [Art. 21](#), § 1<sup>er</sup>. Si le Conseil dispose d'un faisceau d'indices qui pourraient indiquer une infraction à la législation ou à la réglementation dont l'Institut contrôle le respect ou aux décisions prises par l'Institut en exécution de cette législation ou réglementation, il fait part le cas échéant de ses griefs à l'intéressé ainsi que des mesures envisagées visées au paragraphe 5 qui seront appliquées en cas de confirmation de l'infraction.

§ 2. Le Conseil fixe le délai dont dispose l'intéressé pour consulter le dossier et présenter ses observations écrites. Ce délai ne peut être inférieur à dix jours ouvrables.

§ 3. L'intéressé est invité à comparaître à la date fixée par le Conseil et communiquée par lettre recommandée. Il peut se faire représenter par le conseil de son choix.

§ 4. Le Conseil peut entendre toute personne pouvant contribuer utilement à son information, soit d'office, soit à la demande de l'intéressé.

§ 5. Si le Conseil conclut à l'existence d'une infraction, il peut adopter, en une ou plusieurs décisions, une ou plusieurs des mesures suivantes :

1° l'ordre de remédier à l'infraction, soit immédiatement, soit dans le délai raisonnable qu'il impartit, pour autant que cette infraction n'ait pas cessé ;

1°/1. des prescriptions relatives à la manière dont il faut remédier à l'infraction ;

2° le paiement dans le délai imparti par le Conseil d'une amende administrative au profit du Trésor public d'un montant maximal de 5.000 euros pour les personnes physiques et de 5 % au maximum du chiffre d'affaires du contrevenant réalisé au cours de l'exercice complet le plus récent dans le secteur des communications électroniques ou des services postaux en Belgique ou si le contrevenant ne développe pas d'activités lui faisant réaliser un chiffre d'affaires, d'un montant maximal de 1.000.000 d'euros pour les personnes morales.[...] ;

3° l'ordre de cesser ou de suspendre la fourniture d'un service ou d'un ensemble de services qui, si elle se poursuivait, serait de nature à entraver la concurrence de manière significative, jusqu'au respect, selon les modalités fixées par le Conseil, des obligations imposées en matière d'accès à la suite d'une analyse de marché réalisée conformément à la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

En l'absence de données concernant le chiffre d'affaires visé à l'alinéa 2, 2°, l'Institut peut déterminer un chiffre d'affaires sur la base de données obtenues de tiers ou sur la base du chiffre d'affaires d'une personne comparable.

§ 6. Si les mesures prises conformément au paragraphe 5 n'ont pas permis de remédier à l'infraction, le Conseil peut, après avoir suivi la procédure prévue aux paragraphes 1<sup>er</sup> à 5, imposer une amende administrative dont le montant ou le pourcentage maximum représente le double du montant ou du pourcentage visé au paragraphe 5, alinéa 2, 2°.

§ 7. Si les mesures prises conformément au paragraphe 5 n'ont pas permis de remédier à l'infraction et s'il s'agit d'une infraction grave ou répétée, le Conseil peut en outre :

1° suspendre ou retirer les droits d'utilisation attribués, dont les conditions n'ont pas été respectées ou

2° ordonner la suspension de tout ou partie de l'exploitation du réseau ou de la fourniture du service en question ainsi que de la commercialisation ou de l'utilisation de tout service ou produit concerné ;

§ 8. Toute décision prise en application du présent article est notifiée sans retard à l'intéressé par lettre recommandée ainsi qu'au ministre et publiée sur le site Internet de l'Institut.

La décision fait mention du délai raisonnable dans lequel l'intéressé doit satisfaire à la mesure ou aux mesures imposées. »

12. La procédure suivante a été suivie :

- a. Le 29 mars 2018, sur la base des PV rédigés à la suite des contrôles du 20 au 30 mars 2018 et conformément à l'article 148 de la LCE, le Conseil de l'IBPT a informé le procureur du Roi qu'il envisageait de prendre des mesures sur la base de l'article 21 de la loi IBPT ;
- b. Le 9 avril 2018, l'IBPT a envoyé à Lycamobile le projet de la présente décision, contenant entre autres les griefs ainsi que les mesures envisagées ;

- c. Dans un courrier du 30 avril 2018, Lycamobile a transmis ses commentaires par écrit à l'IBPT ;
- d. Le 8 mai 2018, Lycamobile a été entendu par le Conseil de l'IBPT. À la fin de la séance, le Conseil de l'IBPT a clos les débats ;
- e. Le 30 mai 2018, le projet de la présente décision a été soumis aux régulateurs média. Les régulateurs média ont fait savoir à l'IBPT qu'ils n'avaient pas de commentaire par rapport à ce projet.

## **4. GRIEFS**

### **4.1. Premier grief : l'utilisation d'un document d'identification non valide**

#### **4.1.1. Grief communiqué à Lycamobile dans le projet de décision**

- 13. Il ressort des procès-verbaux dressés par les officiers de police judiciaire de l'IBPT suite aux contrôles effectués entre les 20 et 30 mars et le 5 avril 2018, qui, en vertu de l'article 25, § 4, de la loi IBPT, « font foi jusqu'à preuve du contraire », que Lycamobile a activé des cartes prépayées sur présentation d'un simple permis de conduire dans un point de vente, alors que ce document n'est pas identifié par l'arrêté royal comme un document d'identification valide.

#### **4.1.2. Réponse de Lycamobile**

- 14. Lycamobile a, selon lui, rédigé un manuel pour les points de vente belges et implémenté un portail d'enregistrement. Selon Lycamobile, « bien que le manuel ne prévoie pas une identification valable à l'aide d'un permis de conduire, le portail d'enregistrement prévoyait un champ de sélection ('drop down menu') permettant de sélectionner un permis de conduire comme instrument d'identification. Cette lacune regrettable est due au fait que certains pays peuvent autoriser l'identification via un permis de conduire. Étant donné que le portail d'enregistrement est utilisé pour les enregistrements dans différents pays, cette possibilité du 'drop down menu' était également disponible de manière involontaire en Belgique. » (traduction libre, point 6 des observations écrites)
- 15. Selon Lycamobile, « jusqu'à ce que Lycamobile en ait été informé par l'Institut, il n'était pas au courant de l'existence de cette lacune dans son système. Ce n'est qu'après avoir reçu la décision de l'Institut que Lycamobile a constaté lui-même que (i) son portail d'enregistrement présentait cette lacune et que (ii) certains vendeurs utilisaient encore cette lacune à mauvais escient pour procéder à des enregistrements sur la base d'un permis de conduire. » (traduction libre, point 7 de ses observations écrites)
- 16. Selon Lycamobile, la plateforme d'enregistrement a été adaptée le 6 avril 2018 de manière à ce qu'il ne soit plus possible d'enregistrer des utilisateurs par le biais d'un permis de conduire. (point 10 de ses observations écrites)

#### **4.1.3. Appréciation de l'IBPT**

- 17. Il revenait à Lycamobile d'adapter son portail utilisé par les points de vente, comme il l'a fait pour le document à destination de ces mêmes points de vente (« manuel »), aux exigences réglementaires spécifiques de la Belgique, où le permis de conduire n'est pas utilisé comme document d'identification, vu la mise au point d'une carte d'identité électronique fiable.

18. Lycamobile aurait dû contrôler que son portail répondait en tout point à la législation belge, avant de le mettre à la disposition des points de vente situés en Belgique et ne peut pas se contenter d'attendre que les autorités lui communiquent des manquements par rapport à ce portail.
19. Lycamobile peut difficilement adresser des reproches à l'égard des points de vente, vu que le portail leur permettait d'enregistrer une carte prépayée sur la base d'un permis de conduire. Il convient aussi de rappeler que la responsabilité de l'identification correcte de l'utilisateur final d'une carte prépayée repose sur l'opérateur et non sur le point de vente, ce qui ressort de ce qui suit :
- a. l'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la LCE prévoit ce qui suit : « Pour ce qui concerne l'identification de l'utilisateur final, l'opérateur ou le fournisseur visé à l'article 126, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est le responsable du traitement au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. »
  - b. l'article 14, § 2, de l'arrêté royal du 27 novembre 2016, qui est consacré spécifiquement à l'identification de l'utilisateur final dans un point de vente, met la responsabilité de la collecte de données d'identification à charge de l'opérateur (« l'entreprise concernée »). En pratique, l'opérateur a le choix de confier ou non la collecte des données et documents d'identification à des points de vente physiques (personnel indépendant ou employé).
20. L'IBPT ne prend pas position concernant l'affirmation de Lycamobile selon laquelle il n'est plus possible pour les points de vente d'encore demander l'activation d'une carte prépayée sur la base d'un permis de conduire. Ce point sera réexaminé, si nécessaire, dans une décision ultérieure.

## **4.2. Deuxième grief : le non-respect des mesures provisoires**

### **4.2.1. Grief communiqué à Lycamobile dans le projet de décision**

21. Des premiers contrôles effectués le 5 avril 2018, il apparaît que Lycamobile n'a pas correctement mis en œuvre la décision du 30 mars 2018 lui imposant des mesures provisoires : d'une part, il était toujours possible de demander l'activation d'une carte prépayée dans certains points de vente visés dans cette décision et, d'autre part, certaines cartes prépayées, pour lesquelles l'utilisateur final s'était identifié à l'aide de son permis de conduire, n'avaient pas été désactivées (cf. supra).

### **4.2.2. Réponse de Lycamobile**

22. Lycamobile indique qu'il a essayé autant que possible de mettre en œuvre la décision du 30 mars 2018 mais que les problèmes suivants sont survenus, ce qui explique les constats effectués par les officiers de police judiciaire de l'IBPT le 5 avril :
- a. « L'absence de réaction immédiate de Lycamobile est cependant due au fait que la décision lui a été transmise le vendredi 30 mars 2018. Du fait que le 30 mars 2018 ('vendredi saint') et le 2 avril 2018 ('lundi de Pâques') sont des jours fériés officiels au Royaume-Uni, la 'compliance team' de Lycamobile (située au Royaume-Uni) n'a pu donner suite à la décision que le mardi 3 avril 2018. Lycamobile a ainsi immédiatement bloqué 30 des 44 points de vente cités dans la décision le 3 avril 2018 ». (traduction libre, point 9 des observations écrites de Lycamobile)



- b. Selon Lycamobile, il n'a pas pu immédiatement bloquer les 14 autres points de vente restants, « étant donné les incertitudes concernant l'identité et les coordonnées spécifiques de ces points de vente mentionnés dans la décision. » Pour bloquer ces autres points de vente, des demandes d'information ont dû être adressées à l'IBPT. (traduction libre, point 10 des observations écrites de Lycamobile)
  - c. « Le 6 avril 2018, Lycamobile a, suite à une communication de l'Institut, constaté que le blocage qu'il avait mis en œuvre pour les magasins concernés pouvait être contourné<sup>3</sup>. Cela a été confirmé par l'équipe technique de Lycamobile, après quoi l'accès à la plateforme d'enregistrement pour les points de vente concernés a été rendu complètement impossible. » (traduction libre, point 10 des observations écrites de Lycamobile)
23. Selon les observations écrites de Lycamobile du 30 avril, « les points de vente concernés sont tous bloqués à présent ». (traduction libre, point 10)

#### 4.2.3. Appréciation de l'IBPT

24. La décision du 30 mars 2018 porte sur des mesures urgentes et provisoires. Lors de la communication de cette décision, il a été précisé que « ces mesures entraient immédiatement en vigueur. » (traduction libre) Lycamobile devait donc implémenter ces mesures au plus vite, et si nécessaire, en dehors des jours ouvrables.
25. Il ressort du dossier fourni par Lycamobile que ce dernier a rencontré des difficultés techniques pour bloquer les demandes d'activation provenant de 14 points et en particulier pour identifier les points de vente concernés. Cependant, l'IBPT n'a pas fourni à Lycamobile de données (adresses et le cas échéant nom du point de vente) incorrectes pour mettre en œuvre les mesures provisoires. Les adresses communiquées par l'IBPT à Lycamobile correspondaient à l'adresse du point de vente. L'IBPT en déduit que Lycamobile n'a même pas mis en place un registre fiable reprenant les localisations de ses propres points de vente. Or, en cas de constat d'identification incorrecte dans un point de vente, il est indispensable que Lycamobile puisse bloquer de manière immédiate les demandes d'activation de cartes prépayées provenant de ce point de vente.
26. Il est clair qu'il existait un risque que les points de vente s'échangent les noms d'utilisateur (login) pour accéder au portail, dès la mise en œuvre de ce dernier. Lycamobile devait donc anticiper ces problèmes et ne pas attendre qu'ils se produisent sur le terrain avant d'agir.
27. L'IBPT ne prend pas position concernant l'affirmation de Lycamobile selon laquelle il est impossible pour les 44 points de vente d'encore demander l'activation d'une carte prépayée. Ce point sera réexaminé, si nécessaire, dans une décision ultérieure.
28. Lycamobile n'a pas apporté d'explications concernant l'absence de désactivation de certaines cartes prépayées, pour lesquelles l'utilisateur final s'était identifié à l'aide de son permis de conduire (cf. point 10, b)).

---

<sup>3</sup> « Manifestement, certains points de vente avaient échangé leurs données de connexion au portail d'enregistrement. Ainsi, certains points de vente bloqués ont utilisé les données de connexion d'autres points de vente non bloqués pour pouvoir encore effectuer des enregistrements. Pour empêcher ces abus, Lycamobile enregistre à présent les adresses IP utilisées lors des connexions. » (traduction libre)

### 4.3. Troisième grief : l'absence de système de contrôle des demandes d'activation de cartes prépayées

#### 4.3.1. Grief communiqué à Lycamobile dans le projet de décision

29. Les articles 2, 2° à 4°, 7, alinéa 3, 9, alinéa 1<sup>er</sup>, et 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 disposent comme suit :

« Art. 2. Pour l'application du présent arrêté royal, il faut entendre par :

(...)

2° "entreprise concernée" : l'opérateur ou l'entreprise étrangère visée à l'article 126, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi, qui fournit à l'utilisateur final un service de communications électroniques publics mobiles sur la base d'une carte prépayée ;

3° "méthode d'identification valide" : une des méthodes définies aux articles 14 à 19 ;

4° "document d'identification valide" : la carte d'identité belge ou d'un État membre de l'Union européenne, la carte électronique belge pour étrangers, le document reprenant le numéro visé à l'art 8, § 1<sup>er</sup>, 2°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale ou à l'article 2, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques ou le passeport international ou le document officiel remplaçant, à titre provisoire, un des documents susmentionnés qui a été perdu ou volé, pour autant que le document d'identification soit original, lisible et valide ; (...).

Art. 7. (...) Pour ce qui concerne les nouvelles cartes prépayées, l'entreprise concernée ne peut activer la carte que pour autant qu'elle ait au préalable identifié l'utilisateur final.

Art. 9. Lorsqu'une carte prépayée est achetée par une personne physique ou morale, l'entreprise concernée collecte et vérifie selon une des méthodes d'identification valides l'identité de la personne physique qui demande l'activation de la carte. (...)

Art. 14. § 1<sup>er</sup>. Lorsque l'utilisateur final s'identifie physiquement, il présente au canal de vente de service de communications électroniques un document d'identification valide. (...). »

30. Il ressort des articles précités qu'un opérateur ne peut pas activer une carte prépayée si l'utilisateur final n'a pas présenté un document d'identification valide au vendeur du point de vente dans lequel la carte a été achetée. L'arrêté royal confie le soin à l'opérateur de contrôler, avant d'activer la carte prépayée, que le document présenté par l'utilisateur final pour s'identifier est bien un document d'identification valide.

31. Ceci ressort également du rapport au Roi de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 : « Une entreprise concernée ne peut pas activer une carte prépayée tant que l'utilisateur final n'a pas été dûment identifié. » (Commentaires concernant les « Art. 7 à 9. Principes applicables pour les mesures à charge des entreprises concernées »). L'utilisateur final n'est pas dûment identifié s'il n'est pas identifié conformément à l'arrêté royal du 27 novembre 2016, par exemple s'il est identifié à l'aide d'un permis de conduire.

32. En date du 7 décembre 2016, l'IBPT a publié sur son site Internet une « Note de l'IBPT à destination des opérateurs concernant la loi du 01/09/2016 et l'arrêté royal 'cartes prépayées' du 27/11/2016 ». Il s'agit d'un document à destination des opérateurs reprenant des réponses aux questions fréquemment posées sur l'application de la loi et de l'arrêté royal précités. On peut lire ce qui suit à la page 4 de ce document :

### « c. Activation de la carte prépayée (art. 7)

Conformément à l'article 7, alinéa 3, de l'arrêté royal, l'activation de la carte doit se faire après identification de l'utilisateur final. Identifier, ce n'est pas seulement collecter des données d'identification mais également prendre les mesures nécessaires afin d'assurer une identification fiable de l'utilisateur final. »

33. L'obligation pour l'opérateur (« l'entreprise concernée ») de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer une identification fiable de l'utilisateur final comprend entre autres l'obligation de vérifier que le document présenté pour s'identifier est bien un document d'identification valide au sens de l'article 2, 4°, de l'arrêté royal du 27 novembre 2016.
34. Or, il ressort des constats effectués que Lycamobile n'a pas contrôlé les demandes d'activation introduites par les points de vente visés dans la décision du 30 mars 2018 imposant des mesures provisoires. En effet, s'il l'avait fait, il aurait bloqué les demandes d'activation lorsque le document d'identification présenté n'était pas un document d'identification valide. On peut raisonnablement en déduire que Lycamobile n'a pas introduit un tel système de contrôle pour les demandes d'activation de ses différents points de vente (visés ou non dans la décision du 30 mars 2018 imposant des mesures provisoires), et ce, en infraction avec les articles précités.

#### 4.3.2. Réponse de Lycamobile

35. Dans ses observations écrites, Lycamobile met en avant son information envers les points de vente :
  - a. « Suite à l'AR Identification, Lycamobile s'est efforcé d'informer les collaborateurs des points de vente quant à l'obligation d'identification et à la nécessité de respecter celle-ci. Dans cette optique, Lycamobile a transmis le manuel comprenant les procédures d'identification à suivre aux différents points de vente en Belgique. Lycamobile partait dès lors du principe que les collaborateurs des points de vente (i) respecteraient ces procédures et (ii) identifieraient correctement dans le portail d'enregistrement les personnes achetant une carte prépayée. » (traduction libre, point 5)
  - b. « [le 12 avril 2018] Lycamobile a à nouveau attiré l'attention de ses points de vente sur l'absolue nécessité de répondre correctement à l'obligation d'enregistrement et aux exigences de Lycamobile (pièce 7). » (traduction libre, point 13)
36. Dans ses observations écrites, Lycamobile met aussi en avant le blocage de points de vente ou de cartes prépayées :
  - a. « Même après les constats du 5 avril 2018, Lycamobile s'est efforcé tant que possible de donner suite aux demandes de l'Institut. Ainsi, le 9 avril 2018, on lui a demandé de bloquer 6 autres points de vente, ce qui a eu lieu le 11 avril 2018, après communication par l'Institut de précisions concernant quelques coordonnées erronées de certains points de vente (pièce 5). Dans le même temps, Lycamobile a bloqué 31 cartes SIM des points de vente concernés pour absence de conformité par rapport aux dispositions de l'AR Identification. » (traduction libre, point 11)

- b. « Lycamobile effectue à présent un contrôle poussé des points de vente et des enregistrements. Ainsi, le 11 avril 2018, il a bloqué deux autres points de vente, étant donné que ceux-ci ne respectaient pas les instructions de Lycamobile. Les 29 enregistrements erronés de ces points de vente ont tous été bloqués immédiatement. Par souci d'exhaustivité, la pièce 6 présente une liste des points de vente bloqués par Lycamobile depuis le 3 avril 2018, ainsi qu'une liste des blocages effectués. (traduction libre, point 12)
- c. « Le 12 avril 2018, Lycamobile a également pris des mesures drastiques concernant les enregistrements erronés dans sa base de données. Il a ainsi supprimé 7721 enregistrements effectués avant le 25 janvier 2018 parce que ceux-ci avaient été effectués sur la base d'un permis de conduire. En outre, il a bloqué tous les 1135 MSISDN ultérieurs au 25 janvier 2018 et basés sur un permis de conduire. » (traduction libre, point 13)

#### 4.3.3. Appréciation de l'IBPT

- 37. Lycamobile ne remet pas en cause l'affirmation de l'IBPT selon laquelle il n'effectue pas de contrôle des demandes d'activation provenant des points de vente avant l'activation de la carte prépayée (contrôle a priori).
- 38. Il ne démontre pas non plus que le portail qu'il a mis en place permet de bloquer l'activation d'une carte prépayée lorsque le document d'identification présenté n'est pas un document d'identification valide.
- 39. Lycamobile explique qu'il a informé les points de vente concernant la manière dont il convient de collecter l'identité d'un utilisateur final et qu'il attend de ces points de vente d'effectuer cette identification de manière correcte. Cette mesure est utile mais pas suffisante : il revient également à Lycamobile de contrôler les demandes d'activation de cartes prépayées provenant des points de vente. Ce contrôle est d'autant plus nécessaire que Lycamobile, comme il l'a indiqué lors de son audition, fait appel en grande partie à des points de vente indépendants et vu les nombreux cas dans lesquels une carte prépayée a dû être bloquée car l'utilisateur final n'a pas été identifié correctement.
- 40. Lycamobile explique également que suite à des informations de l'IBPT ou suite à des contrôles *a posteriori* (après l'activation de la carte), il a bloqué les cartes prépayées et/ou les points de vente en cas de mauvaise identification. Ces mesures sont utiles mais pas suffisantes car cela signifie que la carte prépayée aura déjà pu être utilisée avant d'être bloquée, ce qui met en péril l'objectif poursuivi par la réglementation. En effet, il est de notoriété publique que les cartes prépayées utilisées par des personnes mal intentionnées ne le sont parfois que quelques jours, voire quelques heures, avant d'être détruites.

#### 4.4. Conclusion concernant les griefs

- 41. Le Conseil de l'IBPT constate, par conséquent, que les griefs sont établis et qu'une infraction aux articles 7, 9 et 14, de l'arrêté royal du 27 novembre 2016, lus conjointement avec l'article 2, 2° à 4°, et à sa décision du 30 mars 2018 est avérée.

### 5. PREMIÈRE MESURE : L'ORDRE DE REMÉDIER À L'INFRACTION ET LES PRESCRIPTIONS RELATIVES À LA MANIÈRE DONT IL FAUT Y REMÉDIER

## 5.1. Point de vue de l'IBPT dans le projet de décision

42. L'article 21 de la loi IBPT prévoit entre autres ce qui suit :

« § 5. Si le Conseil conclut à l'existence d'une infraction, il peut adopter, en une ou plusieurs décisions, une ou plusieurs des mesures suivantes :  
1° l'ordre de remédier à l'infraction, soit immédiatement, soit dans le délai raisonnable qu'il impartit, pour autant que cette infraction n'ait pas cessé ;  
1°/1. des prescriptions relatives à la manière dont il faut remédier à l'infraction ; (...) »

43. Sur la base de cette disposition, l'IBPT ordonne à Lycamobile de mettre en place immédiatement un système de contrôle systématique des demandes d'activation de cartes prépayées provenant des points de vente, et visant à vérifier si le document d'identification présenté est conforme à l'arrêté royal du 27 novembre 2016 et entre autres s'il s'agit d'un document d'identification valide au sens de l'article 2, 4°, de cet arrêté royal. Ce contrôle doit avoir lieu avant l'activation de la carte et doit bloquer cette activation si l'identification ne se fait pas conformément à l'arrêté royal précité.

44. Ce contrôle peut être automatisé. Ce contrôle doit être effectué par Lycamobile ou par un tiers sous la responsabilité de Lycamobile.

45. L'IBPT étend aussi à l'ensemble des points de vente la portée de la mesure provisoire suivante de la décision du 30 mars 2018 : « Obligation de désactiver les cartes prépayées qui ont été vendues dans un des 44 points de vente identifiés ci-dessus, activées après le 25 janvier 2018, et pour lesquelles l'utilisateur final ne s'est pas identifié conformément aux méthodes prévues à l'arrêté royal du 27 novembre 2016. Les utilisateurs finals concernés peuvent obtenir la réactivation de leur carte prépayée sur présentation d'un document d'identification valide. »

46. Ainsi, pour les cartes prépayées activées après le 25 janvier 2018 à la demande de n'importe quel point de vente, Lycamobile devra vérifier si le document d'identification présenté était un document d'identification valide au sens de l'arrêté royal du 27 novembre 2016. Si ce n'est pas le cas, l'utilisateur final devra être désactivé. Les utilisateurs finals concernés peuvent obtenir la réactivation de leur carte prépayée sur présentation d'un document d'identification valide. Puisque Lycamobile n'a manifestement pas réalisé, avant d'activer la carte prépayée, de contrôle de la demande d'activation d'une carte prépayée, il convient qu'il procède à ce contrôle *a posteriori*.

## 5.2. Réponse de Lycamobile

47. La réponse de Lycamobile est la suivante :

« Lycamobile est déterminé à résoudre cette problématique [problèmes d'implémentation de l'AR Identification et exigences de l'Institut]. À cet effet, il entreprend notamment les actions suivantes :

(i) L'information des points de vente concernant les procédures spécifiques relatives au respect de l'AR Identification. Comme décrit ci-dessus, Lycamobile a à nouveau informé ses points de vente le 12 avril dernier quant à la procédure à suivre ;

(ii) La fermeture des points de vente qui ne respectent pas les procédures de Lycamobile et de l'AR Identification. Entre-temps, différents points de vente qui ne répondaient pas aux exigences ont déjà été fermés. S'il existe des indications selon lesquelles à l'avenir certains points de vente ne suivraient toujours pas strictement les procédures, ceux-ci seront également fermés ;

- (iii) Le blocage de MSISDN qui ne répondrait pas aux exigences de l'AR Identification ;
- (iv) L'appel à ses propres « mystey shoppers » afin de détecter et de fermer les points de vente non conformes ;
- (v) L'impossibilité technique d'enregistrer les MSISDN sur la base de permis de conduire, ce qui a été fait entre-temps le 6 avril ;
- (vi) Les enregistrements en ligne via eID effectués par les utilisateurs eux-mêmes sont à présent contrôlés et vérifiés par un tiers, Artilium.
- (vii) En ce qui concerne les enregistrements qui se font dans le point de vente, Lycamobile peut confirmer ce qui suit :

a. il est actuellement en train d'étendre aux points de vente le processus Artilium automatique, utilisé pour la vérification par le biais de l'eID belge.

Dès qu'un utilisateur souhaite s'enregistrer dans un point de vente par le biais de son eID, le portail sera redirigé vers Artilium qui validera la conformité des données sur la base de CheckDoc.

Par la suite, ces données validées seront reprises dans la base de données de Lycamobile, après quoi le processus d'enregistrement pourra être poursuivi. Lycamobile utilise à cet effet la solution Arta d'Artilium (liée à CheckDoc) et comprend que cette solution a déjà été approuvée par l'Institut. Cette solution devrait être opérationnelle dans les deux mois (d'ici fin juin 2018).

b. dans une deuxième phase, que Lycamobile a également l'intention de rendre opérationnelle dans les deux mois (d'ici fin juin 2018), Lycamobile déploierait son propre scanner ou MRZ aux points de vente.

Ce faisant, les points de vente peuvent automatiquement scanner les documents d'identité et ainsi introduire automatiquement les données correctes dans la base de données de Lycamobile. Cela exclut le risque de données incorrectes dues à des erreurs humaines du côté des points de vente.

c. Lycamobile examine actuellement de quelle manière il peut également enregistrer automatiquement d'autres documents d'identité autorisés par l'AR Identification, en tenant compte toutefois des dispositions de l'AR Identification et de la réglementation relative à la protection des données à caractère personnel.

(viii) Le contrôle approfondi de la base de données reprenant les enregistrements afin de bloquer les éventuels enregistrements erronés effectués par le passé. Lycamobile effectue pour le moment un contrôle récursif et manuel de toute sa base de données et recrute actuellement des membres du personnel supplémentaires pour accélérer ce processus ; » (traduction libre, point 16)

48. Lors de son audition, Lycamobile indique qu'il est à la recherche d'un sous-traitant pour effectuer ce contrôle dans la base de données et qu'il n'a pas encore d'information claire sur la date à laquelle ce contrôle sera clôturé.

### 5.3. Appréciation de l'IBPT

49. Lycamobile indique entre autres qu'il va mettre au point, pour la fin juin, un système fiable d'identification (solution Artilium) lorsque le document d'identité présenté dans le point de vente est une carte d'identité électronique belge (eID). Il affirme aussi qu'il n'est plus possible de s'identifier à l'aide d'un permis de conduire. Enfin, il indique qu'il va utiliser son propre scanner ou MRZ (mise en œuvre pour la fin juin).
50. Les mesures envisagées par Lycamobile sont utiles mais pas suffisantes. En effet, c'est surtout par rapport aux autres documents que la carte d'identité belge que les problèmes d'identification se posent en pratique.
51. Contrairement à ce que Lycamobile indique dans ses observations écrites, ce n'est pas l'IBPT qui a autorisé la solution d'Artilium mais l'arrêté ministériel du 2 décembre 2017<sup>4</sup>. Cet arrêté ministériel renvoie à la lettre du 27 novembre 2017 de Lycamobile SPRL à Monsieur le Ministre De Croo. Il ressort de cette lettre que la solution d'Artilium peut être utilisée pour les cartes d'identité étrangères et les passeports internationaux. Dès lors, l'IBPT ne comprend pas pourquoi, dans ses observations écrites, Lycamobile annonce utiliser la méthode Artilium uniquement pour les cartes d'identité belge et uniquement en juin, alors que l'arrêté ministériel précité a été pris le 2 décembre 2017.
52. Lycamobile n'explique pas comment il va mettre en place un système de contrôle, avant l'activation de la carte prépayée, visant à vérifier que le document présenté pour s'identifier est bien un document d'identification valide au sens de l'arrêté royal du 27 novembre 2016.
53. L'IBPT rappelle que Lycamobile doit prendre les mesures de manière à s'assurer qu'un point de vente ne peut pas réutiliser un document ou des données d'identification, de manière frauduleuse, pour d'autres identifications et à s'assurer que les points de vente ne conservent pas de données ou de documents d'identification.
54. L'IBPT ne voit pas d'inconvénient à ce que le contrôle de la validité des documents d'identification dans la base de données de Lycamobile soit effectué par un sous-traitant. Cependant, ce contrôle doit être effectué dans un délai raisonnable, que l'IBPT fixe à un mois.

## 6. DEUXIÈME MESURE : L'IMPOSITION D'UNE AMENDE

### 6.1. Introduction

#### Point de vue communiqué dans le projet de décision

55. Il est nécessaire d'imposer une amende dès lors que, en l'absence de sanction financière, Lycamobile pourrait se mettre en ordre avec la réglementation sans subir d'autre inconvénient que le renouvellement de l'identification des utilisateurs finals qui auraient été incorrectement identifiés.
56. Le montant de l'amende doit être proportionnel à la gravité de l'infraction et doit également produire un effet dissuasif tant par rapport à Lycamobile que par rapport aux autres opérateurs.

---

<sup>4</sup> Arrêté ministériel autorisant la méthode d'identification proposée par Lycamobile SPRL conformément à l'article 19, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur base d'une carte prépayée.

57. Conformément à l'article 21, § 5, 2°, de la loi IBPT, le montant maximal de l'amende est « de 5 % au maximum du chiffre d'affaires du contrevenant réalisé au cours de l'exercice complet le plus récent dans le secteur des communications électroniques ou des services postaux en Belgique ».
58. Or les revenus nets de l'offre de détail de services de communications électroniques mobiles de Lycamobile s'élevaient pour l'année 2017 et en Belgique à 13.647.458 €. L'IBPT peut donc imposer une amende d'un montant maximum de 682.372,9 €.
59. L'IBPT détaille dans les paragraphes suivants les éléments qu'il a pris en compte pour le calcul du montant de l'amende, qui est fixé à 225.183 €.

#### Audition de Lycamobile

60. Lycamobile demande à ce que l'amende soit suspendue ou en tout cas à ce que le montant de cette dernière soit réduit.

#### Appréciation de l'IBPT

61. L'IBPT estime qu'il n'est pas opportun de suspendre l'imposition d'une amende, vu que cela permettrait à Lycamobile de se mettre en ordre avec la réglementation sans subir d'inconvénient financier. L'IBPT estime qu'il n'est pas justifié de diminuer le montant de l'amende.

## **6.2. Calcul du montant de base**

### **6.2.1. Introduction**

62. L'IBPT estime que l'infraction porte sur l'ensemble du chiffre d'affaires de Lycamobile, dès lors que Lycamobile ne vend des services de communications électroniques mobiles que par l'intermédiaire de cartes prépayées et que cette société n'a pas mis en œuvre un système de contrôle des demandes d'activation émanant de ses points de vente (visés dans la décision du 30 mars 2018 ou non).

### **6.2.2. Durée de l'infraction**

#### Point de vue de l'IBPT communiqué dans le projet de décision

63. Concernant la durée de l'infraction, le point de départ de l'infraction est fixé au 26 janvier 2018, le 25 janvier 2018 étant le jour du dernier constat effectué dans le cadre de la procédure pénale. L'infraction n'ayant pas pris fin à ce jour, la date de fin de l'infraction n'est pas encore connue. Dès lors que la durée de l'infraction sera probablement, au moment de l'adoption de la décision de l'IBPT, une période de moins d'un semestre, cette période est comptée comme une demi-année. Le chiffre d'affaires à prendre en compte (13.647.458 €) est donc divisé par 2, ce qui permet d'obtenir un montant de 6.823.729 €.

#### Réponse de Lycamobile

64. Dans ses observations écrites, Lycamobile avance les arguments suivants :
- a) « En outre, la base de calcul de l'amende ne correspond pas suffisamment au laps de temps pendant lequel l'infraction qui fait l'objet du projet de décision a eu lieu. » (traduction libre, point 29)



- b) « Comme indiqué ci-dessus (voir point 16), Lycamobile a pris une série de mesures pour répondre aux exigences de l'Institut et se mettre en ordre par rapport à l'AR Identification. Lycamobile demande donc à l'Institut de ne prendre en compte que le chiffre d'affaires d'un trimestre (soit la période entre le 25 janvier et fin avril) dans le calcul de la sanction administrative. Dans cette hypothèse, le montant de base pour le calcul de l'amende reviendrait donc à un montant de 3.411.864,5 EUR. » (traduction libre, point 30)

#### Appréciation de l'IBPT

65. Il n'est pas déraisonnable de fixer la durée de l'infraction à 6 mois, vu que la période infractionnelle commence à courir le 25/01/2018 et que plusieurs mois seront nécessaires pour remédier à l'infraction. Les mesures de remédiation proposées par Lycamobile, qui, selon l'IBPT, ne sont pas suffisantes, devraient d'ailleurs être effectuées pour la fin juin.

### **6.2.3. Gravité de l'infraction**

#### Point de vue de l'IBPT communiqué dans le projet de décision

66. L'IBPT estime que l'infraction est très grave sur la base des éléments suivants :
- a. La procédure d'infraction concerne un aspect spécifique – mais essentiel – de l'arrêté royal du 27 novembre 2016, à savoir la vérification que le document d'identification présenté est bien un document d'identification valide en vertu de l'arrêté royal du 27 novembre 2016. Il s'agit d'une vérification élémentaire par rapport à d'autres contrôles plus complexes (par exemple le fait qu'il ne s'agit pas d'un faux document).
  - b. Dans 44 points de vente, sur 73 points de vente contrôlés du 20 au 30 mars 2018 et dans 6 points de vente, sur 8 points de vente contrôlés le 5 avril 2018, il a été possible d'activer la carte prépayée à l'aide d'un permis de conduire. Ce taux d'irrégularité est particulièrement élevé.
  - c. L'infraction remet en cause l'utilité de l'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la LCE et de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 et est de nature à rendre très difficile, voire impossible, l'identification de l'utilisateur final par les autorités qui peuvent bénéficier de ces réglementations (entre autres les autorités judiciaires, les services de renseignement et de sécurité, les services d'urgence offrant de l'aide sur place et le Service de médiation pour les télécommunications). Certains services de police ont fait part à l'IBPT de cas concrets d'identification incorrecte de l'utilisateur final de cartes prépayées.
  - d. L'infraction remet en cause la protection de l'ordre public, qui constitue indubitablement l'objectif fondamental poursuivi par la réglementation. Ainsi, le rapport au Roi de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 prévoit qu'il « s'inscrit dans les mesures visant à lutter contre le terrorisme et à lutter contre la traite des êtres humains. Il fait suite à la modification de l'art. 127 par la loi du 1<sup>er</sup> 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 (ci-après la loi du 1<sup>er</sup> septembre 2016). ».

- e. L'infraction de Lycamobile à l'arrêté royal du 27 novembre 2016 précité est également susceptible d'entraîner une distorsion de concurrence vis-à-vis des autres opérateurs qui commercialisent des cartes prépayées et qui, eux, de prime abord, respectent la réglementation applicable. Le non-respect de cette disposition crée donc une distorsion de concurrence vis-à-vis des autres acteurs, en ce compris les opérateurs de réseau mobile virtuel (« mobile virtual network operator » ou MVNO) de petite taille, qui ont investi afin de respecter cette réglementation.
  - f. L'infraction a également un impact négatif sur l'utilisateur final, dès lors que Lycamobile devra désactiver les utilisateurs finals de bonne foi qui n'ont pas été correctement identifiés (par exemple car ils n'ont pas été correctement informés sur le document d'identification requis). Ces utilisateurs finals devront aussi à nouveau s'identifier.
67. L'infraction étant très grave, l'IBPT prend en compte un pourcentage de 3 %. Ce pourcentage est appliqué au montant de 6.823.729 € (la moitié du chiffre d'affaires pour l'année 2017), de sorte que le montant de base de l'amende s'élève à 204.711,87 €.

#### Réponse de Lycamobile

68. Dans ses observations écrites, Lycamobile indique ce qui suit :

- a. Lycamobile demande « à l'Institut de réduire le pourcentage qu'il prend en considération pour évaluer la sanction. Comme indiqué plus haut, le fait que les enregistrements de permis de conduire soient encore possibles découlait uniquement d'une lacune technique dans la plateforme d'enregistrement (voir point 10). Cette lacune a entre-temps été résolue et les enregistrements en Belgique sur la base des permis de conduire ne sont plus possibles depuis le 6 avril 2018. » (traduction libre, point 32)
- b. « La crainte que Lycamobile ne remette en question l'utilité de l'AR Identification n'est plus non plus à l'ordre du jour. Comme déjà indiqué, Lycamobile reconnaît la nécessité de respecter l'AR Identification et il a désormais pris les mesures qui doivent permettre d'y répondre de manière durable. » (traduction libre, point 33)
- c. « Enfin, Lycamobile souhaite souligner le fait qu'il n'a jamais eu l'intention de tirer un avantage concurrentiel de la méconnaissance des dispositions de l'AR Identification. Au contraire, les problèmes concernant le respect de l'AR Identification sont largement étalés dans les médias et donnent même lieu à une enquête pénale. L'on peut donc difficilement juger que Lycamobile ait tiré un avantage concurrentiel de la méconnaissance de l'AR Identification.

Par ailleurs, l'on peut souligner le fait que les exigences de l'AR Identification compliquent justement les opérations de Lycamobile comme MVNO international sur le marché belge.

Du fait que les exigences de l'AR Identification s'écartent en partie d'exigences semblables dans d'autres pays (comme entre autres l'interdiction d'effectuer l'enregistrement sur la base d'un permis de conduire ou l'exigence de conserver le numéro de registre national), cela complique justement les opérations de Lycamobile sur le marché belge par rapport à d'autres opérateurs nationaux. » (traduction libre, point 34)

#### Appréciation de l'IBPT

69. L'IBPT ne prétend pas que la non-conformité du portail de Lycamobile par rapport à la réglementation soit le résultat d'un acte intentionnel de ce dernier. Mais cette non-conformité du portail met en lumière une négligence de sa part.
70. L'IBPT ne prétend pas que Lycamobile a eu l'intention de mettre hors jeu l'arrêté royal du 27 novembre 2016 ou de mettre en péril l'ordre public. Mais l'IBPT constate que les (in)actions de Lycamobile ont eu cet effet.
71. Concernant les arguments de Lycamobile relatifs à l'impact sur la concurrence, il faut souligner que pour les opérateurs nationaux, le respect de la réglementation relative aux cartes prépayées constitue également une contrainte supplémentaire. Il faut ajouter que les grands opérateurs nationaux font généralement partie de grands groupes, qui, via des filiales, sont actifs comme Lycamobile dans plusieurs pays. Étant un groupe international, Lycamobile pouvait réutiliser, pour le respect de la législation belge concernant l'identification des utilisateurs de cartes prépayées, son expérience de mise en œuvre des législations étrangères équivalentes, ce qu'il a d'ailleurs fait pour le portail à disposition des points de vente.
72. Lycamobile ne s'est toujours pas mis en ordre par rapport à la réglementation relative à l'identification de l'utilisateur final d'une carte prépayée malgré le fait que cette identification est obligatoire depuis le 17 décembre 2016 (cf. supra) et malgré la procédure pénale en cours.

### 6.3. Circonstances aggravantes et atténuantes

#### Point de vue communiqué par l'IBPT dans le projet de décision

73. Lycamobile a poursuivi le non-respect de la réglementation malgré la procédure pénale initiée après les contrôles dans le courant du mois de janvier 2018 et malgré les mesures provisoires qui lui ont été imposées. Pour ces raisons, l'IBPT majore le montant de base de 10 %, pour obtenir un montant de 225.183 € (chiffre arrondi).
74. Il n'y a pas de circonstance atténuante. Le fait que le permis de conduire n'est pas un document d'identification valide au sens de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 constitue un cas simple d'application de cet arrêté.

#### Point de vue de Lycamobile

75. Dans ses observations écrites, Lycamobile défend le point de vue suivant :
  - a. « Lycamobile demande à l'Institut de diminuer le montant de l'amende parce qu'il n'a « jamais eu l'intention d'enfreindre l'AR Identification ou de ne pas respecter les instructions de l'Institut » (traduction libre, point 18) ou de mettre en péril l'ordre public (point 19). « Les problèmes relatifs à l'obligation d'enregistrement sont la conséquence d'une lacune technique involontaire dans le portail d'enregistrement et du non-respect des procédures par les points de vente de Lycamobile. » (traduction libre, point 20). « En ce qui concerne également le respect des conditions de l'Institut, Lycamobile peut confirmer formellement que les problèmes ne sont en aucun cas une preuve de mauvaise volonté. Le laps de temps entre la réception de la décision de l'Institut (le 30 mars 2018) et le contrôle par les officiers de police judiciaire, le 5 avril 2018, était tout simplement trop court pour que Lycamobile se mette entièrement en règle. » (traduction libre, point 21)

- b. « Ce qui précède n'enlève rien aux efforts réels consentis par Lycamobile pour se mettre en règle le plus rapidement possible (voir les points 11 et suivants) et donc répondre aux exigences de l'Institut. » (traduction libre, point 22)
- c. « Enfin, l'Institut estime opportun d'augmenter le montant de base de l'amende de 10 % vu l'absence de circonstances atténuantes. Lycamobile estime qu'il existe pourtant des circonstances atténuantes, à savoir le fait que :
  - (i) la problématique soit en majeure partie la conséquence d'une lacune technique involontaire qui permettait l'enregistrement sur la base d'un permis de conduire ;
  - (ii) certains points de vente n'aient pas suivi les instructions de Lycamobile, ce qui a donné lieu à des enregistrements illégitimes ; et
  - (iii) Lycamobile ait effectivement pris des initiatives sérieuses pour résoudre la problématique. » (traduction libre, point 35)

#### Appréciation de l'IBPT

- 76. L'IBPT n'augmente pas le montant de base de 10 % en l'absence de circonstance atténuante. Il augmente ce montant de 10 % car il retient une circonstance aggravante.
- 77. S'il n'est pas établi que Lycamobile a eu l'intention de violer la réglementation relative aux cartes prépayées ou de mettre en péril l'ordre public en ne respectant pas cette réglementation, il a fait preuve d'une négligence grave. Une intention de violer la réglementation n'est pas requise pour établir l'infraction.
- 78. Dès l'initiation de la procédure pénale (cf. supra), Lycamobile aurait dû se rendre compte que certains points de vente ne collectaient pas l'identité de l'utilisateur final conformément à la réglementation. Lycamobile ne s'est donc pas comporté comme un opérateur diligent, qui aurait pris les mesures de contrôle nécessaires suite à cette procédure.
- 79. Même si Lycamobile propose certaines mesures pour remédier à l'infraction, ces mesures ne sont pas suffisantes.

#### **6.4. Caractère proportionné, montant maximal et effet dissuasif**

##### Point de vue communiqué par l'IBPT dans le projet de décision

- 80. L'IBPT estime que le montant de l'amende est suffisamment élevé pour avoir un effet dissuasif. Ce montant doit éviter que Lycamobile ait un intérêt financier à violer la réglementation.
- 81. L'IBPT estime que le montant de l'amende reste proportionné à la gravité de l'infraction et reste inférieur au montant maximum de l'amende.

##### Réponse de Lycamobile

- 82. Dans ses observations écrites, Lycamobile avance ce qui suit :
  - a. « La simple menace d'une sanction administrative, la perquisition et la procédure pénale pendante ont fortement encouragé Lycamobile à prendre des mesures considérables pour se mettre en ordre (voir plus haut au point 16). L'effet dissuasif a ainsi déjà été atteint sans qu'il ne soit nécessaire d'imposer une amende d'une telle proportion. » (traduction libre, point 24)

- b. « En outre, Lycamobile souhaite également confirmer que le respect futur de l'AR Identification doit pouvoir être assuré et donc éviter les récidives. Il estime que les mesures qu'il a prises à cet effet devraient atteindre cet objectif. » (traduction libre, point 25)

83. Lors de son audition, Lycamobile renvoie également à la publicité négative dans les médias relatant les différentes mesures prises à son encontre.

#### Appréciation de l'IBPT

84. Il est anormal que l'IBPT ait dû prendre des mesures (mesures provisoires et les présentes mesures) après l'initiation de la procédure pénale.

85. Les mesures proposées par Lycamobile ne sont pas suffisantes selon l'IBPT. Il y a donc clairement un risque de poursuite de l'infraction.

## **7. DÉCISION**

86. L'IBPT constate que Lycamobile a commis une infraction aux articles 7, 9 et 14, de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée, lus conjointement avec l'article 2, 2° à 4°, de ce même arrêté royal et à la décision de l'IBPT du 30 mars 2018 lui imposant des mesures provisoires et impose pour cette raison les mesures suivantes à Lycamobile :

- a. la mise en place immédiate d'un système de contrôle systématique des demandes d'activation de cartes prépayées provenant des points de vente, et visant à vérifier si le document d'identification présenté (quel qu'il soit) est conforme à l'arrêté royal du 27 novembre 2016 et entre autres s'il s'agit d'un document d'identification valide au sens de l'article 2, 4°, de cet arrêté royal. Ce contrôle doit avoir lieu avant l'activation de la carte et doit bloquer cette activation si l'identification ne se fait pas conformément à l'arrêté royal précité. Ce système doit aussi permettre d'éviter la réutilisation frauduleuse de données ou document d'identification par les points de vente et la conservation de données ou de documents d'identification par ces derniers ;
- b. l'obligation de vérifier, dans un délai d'un mois à partir de la présente décision et pour les cartes prépayées activées après le 25 janvier 2018 à la demande de n'importe quel point de vente, si le document d'identification présenté était un document d'identification valide au sens de l'arrêté royal du 27 novembre 2016. Si ce n'est pas le cas, l'utilisateur final devra être désactivé. Les utilisateurs finals concernés peuvent obtenir la réactivation de leur carte prépayée sur présentation d'un document d'identification valide ;
- c. une amende administrative s'élevant à 225 183 euros ;

87. L'amende administrative doit être payée dans les 60 jours de la réception de la présente décision par virement sur le numéro de compte IBAN : BE63 6792 0058 7108 - BIC : PCHQBEBB au nom du SPF Economie – Compte des recettes générales, avec en Communication « Amende IBPT à Lycamobile – non-respect de la réglementation relative aux cartes prépayées ».

## **8. VOIES DE RECOURS**

88. Conformément à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, vous avez la possibilité d'introduire un recours contre cette décision devant la Cour des marchés de Bruxelles, Place Poelaert 1, B-1000 Bruxelles. Les recours sont formés, à peine de nullité prononcée d'office, par requête signée et déposée au greffe de la cour d'appel de Bruxelles dans un délai de soixante jours à partir de la notification de la décision ou à défaut de notification, après la publication de la décision ou à défaut de publication, après la prise de connaissance de la décision.
89. La requête contient, à peine de nullité, les mentions requises par l'article 2, § 2, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges. Si la requête contient des éléments que vous considérez comme confidentiels, vous devez l'indiquer de manière explicite et déposer, à peine de nullité, une version non confidentielle de celle-ci. L'Institut publie sur son site Internet la requête notifiée par le Greffe de la juridiction. Toute partie intéressée peut intervenir à la cause dans les trente jours qui suivent cette publication.

Axel Desmedt  
Membre du Conseil

Jack Hamande  
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren  
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen  
Président du Conseil