



Institut belge des services postaux
et des télécommunications

Décision du Conseil de l'IBPT du 4 juillet 2023 fixant le montant de l'amende infligée à SEWAN pour le non-respect de certaines règles relatives au registre des numéros payants

Version non-confidentielle

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	3
2. Base légale.....	3
3. Procédure	5
4. Rappel des infractions commises	5
5. Nécessité d'imposer une amende.....	6
5.1. Introduction	6
5.2. Critique par Sewan de la motivation de l'IBPT	7
5.2.1. <i>La protection des consommateurs.....</i>	7
5.2.2. <i>Les amendes que l'IBPT a déjà infligées en matière de protection du consommateur</i>	8
5.2.3. <i>Le renvoi de la Cour des marchés vers l'IBPT pour que ce dernier fixe le montant de l'amende</i>	9
5.3. Selon Sewan, l'amende n'est pas une mesure proportionnée	9
5.4. Selon Sewan, l'amende n'a aucun caractère dissuasif et manque son but	11
5.5. Selon Sewan, la publicité donnée à la Décision attaquée a eu un impact négatif	12
6. Principes de calcul du montant de l'amende	12
7. Calcul du montant de base de l'amende	13
7.1. Chiffre d'affaires	13
7.2. Durée de l'infraction	13
7.2.1. <i>Point de vue de l'IBPT communiqué dans le projet de décision</i>	13
7.2.2. <i>Réaction de Sewan dans ses observations écrites.....</i>	15
7.2.3. <i>Réponse de l'IBPT</i>	16
7.3. Gravité de l'infraction.....	17
7.3.1. <i>La nature et l'impact de l'infraction.....</i>	17
7.3.2. <i>SEWAN est l'opérateur qui possède la plus grande capacité de numéros payants sur le marché et les infractions constatées.....</i>	18
7.3.3. <i>Non-respect presque total par Sewan de la réglementation en vigueur</i>	20
7.3.4. <i>Conclusions concernant le degré de gravité de l'infraction et le montant de base</i>	20
7.4. Les améliorations de la situation après la communication à SEWAN du projet de décision	21
8. Circonstances aggravantes et atténuantes.....	22
8.1. Introduction	22
8.2. La régularisation de la situation après la communication à SEWAN du projet de décision.....	22
8.3. Les autres circonstances atténuantes mentionnées dans les lignes directrices de l'IBPT	23
8.3.1. <i>Introduction</i>	23
8.3.2. <i>SEWAN estime que l'IBPT n'a jamais poursuivi l'infraction par le passé bien qu'elle se soit déjà produite²⁴</i>	23
8.3.3. <i>SEWAN estime que l'infraction a été commise de manière non intentionnelle.....</i>	25
8.3.4. <i>La contribution efficace et significative à l'enquête.....</i>	26
8.3.5. <i>Sewan aurait mis fin volontairement à l'infraction dès les premières interventions de l'IBPT.....</i>	27
8.3.6. <i>Sewan aurait pris des mesures de réparation d'initiative à temps.....</i>	28
8.3.7. <i>Les circonstances aggravantes.....</i>	28
9. Calcul final du montant de l'amende	29
10. Décision	31
11. Voies de recours.....	31

1. Introduction

1. Par décision du 24 mai 2022 (ci-après la Décision attaquée)¹, l'IBPT a imposé à SEWAN une amende administrative d'un montant de 85.000 euros pour non-respect des règles suivantes relatives au registre des numéros payants :
 - 1.1. l'article 116/1, § 1^{er}, al. 3, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, et ;
 - 1.2. l'article 2 de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 instituant le registre visé à l'article 116/1, § 1^{er}, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.
2. SEWAN a introduit un recours contre la Décision attaquée devant la Cour des marchés.
3. Par arrêt du 8 mars 2023², la Cour des marchés a jugé que les manquements susmentionnés de SEWAN étaient avérés (point 14.3.7.) mais a annulé la Décision attaquée en ce qu'elle lui infligeait une amende de 85.000€. Elle a renvoyé la cause à l'IBPT pour qu'il « statue à nouveau, de manière motivée, sur la détermination du montant de l'amende ». L'IBPT le fait par la présente décision.
4. La nouvelle amende fixée par la présente décision s'élève à 17.950 euros.

2. Base légale

5. L'article 21 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut de l'IBPT est le cadre légal pour l'imposition par l'IBPT d'une amende (ci-après la loi relative au statut de l'IBPT) :

« Art. 21. § 1er. Si le Conseil dispose d'un faisceau d'indices qui pourraient indiquer un manquement 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 du manquement. Les sanctions ainsi prévues sont appropriées, effectives, proportionnées et dissuasives.

§ 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.

¹ <https://www.ibpt.be/index.php/operateurs/publication/decision-du-24-mai-2022-concernant-le-non-respect-par-sewan-de-l'article-1161-1er-de-la-loi-du-13-juin-2005-et-de-l-arrete-ministeriel-du-15-janvier-2019-instituant-le-registre-vise-a-l-article-1161-1er-de-la-loi-du-13-juin-2005-relative-aux-communications-electroniques>

² Numéro de rôle 2022/AR/978.

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

1° l'ordre qu'il soit mis fin au manquement, soit immédiatement, soit dans le délai raisonnable qu'il impartit, pour autant que ce manquement n'ait pas cessé; l'Institut prend à cet égard des mesures appropriées et proportionnées pour garantir le respect de ces conditions;

1°/1 des prescriptions relatives à la manière dont il faut remédier au manquement;

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 consolidé du contrevenant, avant impôts et hors T.V.A., 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. Pour les manquements au chapitre 2 de la loi du 5 mai 2017 relative aux services de médias audiovisuels en région bilingue de Bruxelles-Capitale, le montant de l'amende administrative est de maximum 5 % du chiffre d'affaires consolidé du contrevenant, avant impôts et hors T.V.A., réalisé dans le secteur en question au cours de l'exercice complet le plus récent, plafonné à 125 000 euros;

2°/1 en vue de faire respecter une ou plusieurs de ses décisions, le paiement dans le délai imparti par le Conseil d'une astreinte au profit du Trésor public d'un montant maximal de 500 euros par jour de retard pour les personnes physiques et de 5 % du chiffre d'affaires journalier par jour de retard pour les personnes morales. L'astreinte est due à compter de la date que le Conseil fixe dans sa décision;

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 ou à la loi du 5 mai 2017 relative aux services de médias audiovisuels en région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Le chiffre d'affaires journalier visé à l'alinéa 1er, 2° /1, est le chiffre d'affaires annuel total consolidé avant impôts et hors T.V.A., réalisé en Belgique, dans le secteur des communications électroniques ou des services postaux, au cours de l'exercice comptable le plus récent, divisé par 365.

En l'absence de données concernant le chiffre d'affaires visé à l'alinéa 1er, 2° et 2° /1, 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.

§ 5/1. Les amendes et astreintes visées au paragraphe 5, alinéa 1er, 2° et 2°/1, ne sont pas fiscalement déductibles.

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

§ 7. Si les mesures prises conformément au paragraphe 5 n'ont pas permis de remédier au manquement et s'il s'agit d'un manquement grave ou répété, 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;

§ 7/1. L'Institut ne prévoit des sanctions dans le cadre de la procédure visée à l'article 49/2 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, que lorsqu'une entreprise ou une autorité publique fournit, en connaissance de cause ou du fait d'une négligence grave, des informations trompeuses, erronées ou incomplètes.

Lors de la détermination du montant des amendes ou des astreintes imposées à une entreprise ou à une autorité publique en application de l'alinéa 1er, l'Institut tient compte notamment de l'effet négatif du comportement de l'entreprise ou de l'autorité publique sur la concurrence et, en particulier, si, contrairement aux informations initialement communiquées ou à toute actualisation de ces informations, l'entreprise ou l'autorité publique soit a déployé un réseau ou procédé à une extension ou à une mise à niveau d'un réseau, soit n'a pas déployé de réseau et elle n'a pas fourni de justification objective à ce changement de plan.

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

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

3. Procédure

6. La procédure suivante a été suivie pour la présente décision :

- 6.1. Le 19 avril 2023, l'IBPT a notifié le projet de la présente décision à SEWAN (ci-après le projet de décision) ;
- 6.2. SEWAN a réagi par courrier du 12 mai 2023 (ci-après les observations écrites) ;
- 6.3. SEWAN a été entendue par le Conseil de l'IBPT le 23 mai 2023.

4. Rappel des infractions commises

7. SEWAN a enfreint les dispositions suivantes pour la période du 1^{er} mars 2019 (date d'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 instituant le registre visé à l'article 116/1,

§ 1^{er}, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques) au 31 janvier 2022 (date de fin des contrôles) :

- 7.1. l'article 116/1, § 1^{er}, al. 3, 1^o à 9^o, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, en ce que le registre des numéros payants n'était pas alimenté ou mal alimenté par SEWAN, en ce qui concerne les neuf catégories d'informations prescrites par cet article ;
- 7.2. l'article 2 de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 instituant le registre visé à l'article 116/1, § 1^{er}, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, en ce que SEWAN :
 - omettait de transmettre des URL fonctionnelles pour 80% de sa capacité de numérotation (al. 1^{er}) ;
 - ne maintenait pas le registre complet, correct et à jour (al. 2.) ;
 - n'indiquait pas la mention « non applicable » lorsque c'est requis (al. 3.)³.

8. La Cour des marchés a jugé que ces manquements étaient établis.

5. Nécessité d'imposer une amende

5.1. Introduction

9. Tant dans ses observations écrites que lors de son audition du 23 mai 2023, Sewan conteste la nécessité que l'IBPT lui impose une amende en l'espèce.
10. D'abord, Sewan critique la motivation de l'IBPT sur ce point et estime que l'amende est inappropriée.
11. Ensuite, Sewan développe les arguments suivants :
 - 11.1. L'amende n'est pas une mesure proportionnée ;
 - 11.2. L'amende n'a aucun caractère dissuasif et manque son but ;
 - 11.3. La publicité donnée à la Décision attaquée a eu un impact négatif.
12. Ces différents points sont examinés ci-dessous.

³ Voyez les points 1 à 44 de la Décision attaquée.

5.2. Critique par Sewan de la motivation de l'IBPT

5.2.1. La protection des consommateurs

13. Le projet de décision contenait entre autres les deux motifs suivants pour justifier l'imposition de l'amende :

« Les dispositions non respectées ont été adoptées dans le cadre de la protection des consommateurs. Ce sont des obligations claires. Pouvoir identifier le fournisseur d'un service payant, connaître son tarif, la manière de le contacter et avoir une idée du sérieux de ce dernier sont des éléments essentiels de la protection des consommateurs ;

Les infractions constatées nuisent à la confiance que les consommateurs doivent pouvoir avoir dans les opérateurs. Cette confiance implique qu'ils puissent identifier les fournisseurs de services qui utilisent des numéros attribués auxdits opérateurs ou contester les facturations abusives de services non souscrits ».

14. Dans ses observations écrites, Sewan critique ces deux points comme suit :

« Premièrement, les infractions reprochées à la SA SEWAN BELGIUM n'ont donné lieu à aucune plainte ni action de quelque personne que ce soit. Votre Institut n'a jamais pu produire le moindre élément démontrant une plainte introduite par un utilisateur final pour non-respect des dispositions de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019. La seule personne qui se soit en réalité inquiétée du non-respect littéral et formel des dispositions de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019, c'est précisément l'IBPT et lui seul.

Dans ces conditions, les justifications avancées aux points 9.1. à 9.3. du Projet constituent de pures pétitions de principes. L'IBPT ne démontre pas que les utilisateurs finaux auraient été concrètement lésés par une réglementation qui demeure inconnue de ceux-ci. L'IBPT ne démontre d'ailleurs pas avoir pris la moindre action à destination du grand public, pour faire connaître ce registre et les adresses renseignées à l'article 3 de l'arrêté ministériel précité. »

15. Lors de son audition, Sewan a indiqué que les consommateurs ne connaissent pas le registre des numéros payants.

16. L'IBPT répond aux critiques de Sewan comme suit.

17. Le fait que l'IBPT n'ait pas reçu de plaintes de consommateurs envers Sewan dans ce dossier ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu de plainte. En effet, ces plaintes ne doivent pas être envoyées à l'IBPT mais à l'opérateur facturant, aux fournisseurs de services payants ou au Service de médiation pour les télécommunications. Il est également possible qu'un consommateur lésé ne se plaigne pas (par exemple car sa perte financière est limitée).

18. Par ailleurs, le fait que l'IBPT n'ait pas connaissance de plaintes de consommateurs ne signifie pas qu'il n'est pas nécessaire d'imposer une amende à Sewan. L'IBPT a constaté que Sewan avait commis des infractions, qu'il n'a pas contestées et dont la Cour des marchés a admis l'existence dans son arrêt. L'article 21 de la loi relative au statut de l'IBPT ne prévoit pas que

l'IBPT ne peut imposer une amende que pour autant qu'il ait reçu des plaintes de consommateur.

19. Les infractions commises par Sewan ont pu léser les intérêts des consommateurs, dès lors qu'elles ont mis à mal le fonctionnement du registre des numéros payants et ont donc nuit à l'objectif de la réglementation (la protection du consommateur). L'utilité de ce registre est décrite entre autres aux points 8 à 13 de la Décision attaquée. Notamment aux points 32 à 36 de cette décision, l'IBPT explique le préjudice que les consommateurs peuvent subir à la suite des infractions commises par Sewan.
20. Sewan ne démontre pas que les consommateurs ne connaissent pas ce registre. Par ailleurs, la présente affaire ne concerne pas les actions que l'IBPT aurait prises à destination du grand public pour faire connaître ce registre et les adresses renseignées à l'article 3 de l'arrêté ministériel précité.

5.2.2. Les amendes que l'IBPT a déjà infligées en matière de protection du consommateur

21. Le projet de décision justifie l'imposition de l'amende à Sewan entre autres car « [l]es infractions aux dispositions protectrices des consommateurs ont déjà conduit, par le passé, à l'imposition d'amendes par l'IBPT⁴ ».
22. Sewan critique cette motivation dans ses observations écrites car il s'agit d' « infractions aux dispositions légales et réglementaires en matière d'information (pré)-contractuelle et de facturation des utilisateurs finaux. Dans ces cas, il était démontré que les utilisateurs finaux avaient concrètement pu être lésés financièrement ».
23. La réponse de l'IBPT est la suivante. D'abord, il est évident que la comparaison que l'IBPT peut faire avec d'autres affaires en matière de protection des consommateurs va forcément porter sur d'autres dispositions légales. En effet, à ce jour, Sewan est le seul opérateur pour lequel l'IBPT a imposé une amende pour non-respect des règles concernant le registre des numéros payants.
24. De plus, il a été montré ci-dessus que les infractions commises par Sewan ont pu concrètement léser les intérêts des consommateurs.

⁴ Voyez : amende du 28/06/2010 à Belgacom pour non-respect de l'art. 108, § 2, de la LCE ; amende du 29/11/2011 à Telenet pour non-respect de l'article 108, § 2, de la LCE ; amendes du 31/01/2013 à Mobistar et Telenet pour non-respect de l'art. 110, § 4, de la LCE ; amende du 31/01/2013 à Scarlet pour non-respect de l'art. 4 de l'A.M. du 12 novembre 2009 ; amende du 28/01/2014 à Schendom Dommel pour non-respect des arts. 108, § 1^{er}, b), f), 108, § 2, 110, § 1^{er}, et 111/3, §§ 1^{er} et 3, de la LCE ; amende du 28/09/2016 à Scarlet pour non-respect de l'article 108, § 2, de la LCE ; amendes du 27/04/2017 à Nethys et Brutélé pour non-respect de l'article 4/1 de l'A.M. facture de base ; amende du 12/10/2017 à SFR pour non-respect de l'art. 4/1 de l'A.M. facture de base ; amende du 12/10/2017 à Orange pour non-respect de l'art. 4/1 de l'A.M. facture de base ; amende du 17/10/2017 à Lycamobile pour non-respect du règlement sur l'itinérance ; amende du 28/11/2017 à Lycamobile pour défaut de collaboration avec le service de médiation pour les télécommunications ; amende du 22/01/2019 à Telenet pour défaut de mention de l'Easy switch ID sur certaines factures.

5.2.3. Le renvoi de la Cour des marchés vers l'IBPT pour que ce dernier fixe le montant de l'amende

25. Le projet de décision justifie l'imposition de l'amende à Sewan entre autres car dans son arrêt du 8 mars 2023, la Cour des marchés renvoie la cause à l'IBPT pour qu'il « statue à nouveau, de manière motivée, sur la détermination du montant de l'amende ».
26. Dans ses observations écrites, Sewan critique cet argument comme suit : « La circonstance que, dans son arrêt du 8 mars 2023, la Cour des Marchés ait renvoyé la cause à l'IBPT pour qu'il statue à nouveau sur le montant de l'amende ne l'empêche pas de retirer tout projet d'amende. Sur ce point, l'IBPT conserve une compétence discrétionnaire. Il peut choisir ou non de ne pas infliger d'amende à la SA SEWAN BELGIUM. »
27. La réponse de l'IBPT est la suivante.
28. Il convient de rappeler que l'arrêt du 8 mars 2023 de la Cour des marchés « *Dit pour droit que la cause est renvoyée au Conseil de l'IBPT pour qu'il statue à nouveau, de manière motivée, sur la détermination du montant de l'amende compte tenu des considérations développées ci-dessus* ». (dispositif de l'arrêt)
29. La Cour des marchés a renvoyé la cause à l'IBPT uniquement pour qu'il fixe à nouveau le montant de l'amende (pour tenir compte des considérations de l'arrêt) et non pour qu'il motive à nouveau la nécessité d'imposer une amende.

5.3. Selon Sewan, l'amende n'est pas une mesure proportionnée

30. Dans ses observations écrites, Sewan développe l'argument suivant : « La SA SEWAN BELGIUM croit utile de préciser que les agents de l'IBPT semblent, en principe, privilégier une intervention informelle avant même d'enclencher la procédure de sanctions décrite à l'article 21 de la Loi-Statut. » Sewan estime donc avoir être traitée différemment que d'autres opérateurs.
31. La réponse de l'IBPT est la suivante.
32. L'IBPT a contrôlé les différents opérateurs actifs sur le marché en matière de registre des numéros payants par rapport au respect de la réglementation relative au registre de numéros payants.
33. Par rapport aux poursuites, l'IBPT dispose d'une marge d'appréciation, ainsi qu'il résulte des points suivants :
 - 33.1. Dans son arrêt du 8 mars 2023 (point 14.3.3.), la Cour des marchés a décidé ce qui suit : « *Le fait que SEWAN ait été poursuivie et non d'autres opérateurs est une question d'opportunité des poursuites qui ressort de la compétence discrétionnaire de l'autorité administrative et qui échappe à la juridiction de la Cour des marchés* » ;
 - 33.2. L'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^{ière} phrase, de la loi relative au statut de l'IBPT prévoit ce qui suit : « Si le Conseil dispose d'un faisceau d'indices qui pourraient indiquer un

manquement à la législation ou à la réglementation dont l'Institut contrôle le respect, à une décision prise par l'Institut en exécution de cette législation ou réglementation ou à une décision visée à l'article 105, § 6, alinéa 1er, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, 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 du manquement. » (C'est nous qui soulignons).

Il en résulte qu'en cas d'infraction par un opérateur, l'IBPT n'a pas d'obligation de lui communiquer les griefs.

34. Pour ce qui concerne Sewan, l'IBPT a estimé qu'il était nécessaire de commencer une procédure d'infraction étant donné l'ampleur des infractions constatées⁵ et le fait qu'elles perduraient dans le temps.
35. Ce n'est pas parce que d'autres opérateurs ne respecteraient pas la réglementation applicable en matière de registre des numéros payants qu'une amende ne doit pas être imposée à Sewan. L'absence de poursuite des autres opérateurs s'explique par la proportion inverse d'infractions constatées chez ces derniers et le fait qu'ils se soient rapidement mis en ordre. Cependant, l'IBPT aurait sanctionné tout opérateur autre que Sewan qui aurait commis des manquements similaires à ce dernier.
36. Dans ses observations écrites, Sewan développe également l'argument suivant : « Si l'IBPT a entendu adresser une mise en demeure à la SA SEWAN BELGIUM [par le biais de la communication des griefs qui a précédé la Décision attaquée], c'était bien en vue de lui permettre de régulariser la situation, dans un premier temps, et, dans un second temps, de mettre en œuvre les mesures correctrices ou les sanctions. En l'espèce, la SA SEWAN BELGIUM avait donné une suite utile à cette précédente mise en demeure. »
37. L'IBPT considère qu'il a agi conformément à l'article 21, § 1^{er}, de la loi relative au statut de l'IBPT. Cette disposition prévoit que lorsque l'IBPT dispose d'un faisceau d'indices qui pourraient indiquer un manquement, il fait part le cas échéant à l'intéressé de ses griefs ainsi que des mesures envisagées visées au paragraphe 5 de cet article qui seront appliquées en cas de confirmation du manquement. Ce paragraphe 5 vise entre autres le paiement d'une amende administrative (voir le 2^o de ce paragraphe). L'IBPT a mis en œuvre cet article étant donné qu'il a communiqué à Sewan les griefs ainsi que les mesures envisagées.

⁵ Voir point 26 de la Décision attaquée : « L'IBPT estime que SEWAN n'a pas correctement respecté le prescrit de l'article 116/1, § 1er, al. 3, de la LCE et de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019, en ce sens que la presque totalité (94 %) des numéros payants attribués à SEWAN qui sont actifs renvoient à des irrégularités dans le registre. Les numéros inactifs eux-mêmes font l'objet d'URL non fonctionnelles ».

5.4. Selon Sewan, l’amende n’a aucun caractère dissuasif et manque son but

38. Le projet de décision contenait entre autres le motif suivant pour justifier l'imposition de l'amende : « Pour garantir le respect des obligations légales et réglementaires applicables en l'espèce, et au vu des avertissements préalables à l'entrée en vigueur desdites dispositions qui ont été adressés aux opérateurs, un simple avertissement ne suffit pas. Ne pas imposer d'amende peut générer le signal que les opérateurs peuvent violer la législation et la réglementation sans crainte de sanctions financières, et qu'il leur suffit de se mettre en ordre une fois un contrôle effectué par l'IBPT ».

39. Dans ses observations écrites et lors de l'audition du 23 mai 2023, Sewan a mis en avant les arguments suivants :

« Dans le cadre de la procédure judiciaire, la SA SEWAN BELGIUM a produit la preuve que d'autres opérateurs ne respectaient pas la réglementation applicable en matière de tenue du registre, même après la Décision du 24 mai 2022. Les manquements relevés étaient plus importants que ceux reprochés à ma cliente (absence de toute identité du fournisseur de services, absence de toutes coordonnées de contact, etc.).

Le fait d'avoir donné de la publicité à l'amende précédemment infligée par la Décision du 24 mai 2022 n'a donc pas incité les autres opérateurs à régulariser leur propre registre.

A titre d'exemple, le 25 avril 2023, [Confidentiel].

En revanche, une démarche informelle ou une mise en demeure produisent leur effet. »

40. La réponse de l'IBPT est la suivante.

41. Pour ce qui concerne le contrôle et la poursuite d'autres opérateurs, il est renvoyé aux points 32 à 35 ci-dessus.

42. Selon Sewan, le fait d'avoir donné de la publicité à l'amende infligée par la Décision attaquée n'a pas incité les autres opérateurs à régulariser leur propre registre. A supposer que cela soit correct, cela montre l'importance que l'IBPT impose des amendes dont le montant est suffisamment élevé pour avoir un caractère dissuasif, en s'assurant que la décision imposant une amende soit publiée sur son site internet de l'IBPT. Selon le point 7 des lignes directrices relatives au calcul du montant des amendes administratives établies par l'IBPT (ci-après les « lignes directrices de l'IBPT »)⁶, « [l']effet dissuasif a deux facettes : il s'agit d'inciter le contrevenant (effet dissuasif spécifique) à ne plus commettre l'infraction et à inciter les tiers (effet dissuasif général) à ne pas commettre l'infraction (ou une infraction similaire). »

43. Contrairement à ce que Sewan allègue, une démarche informelle ou uniquement une mise en œuvre n'a pas un effet dissuasif comme l'a une amende. En effet, l'opérateur peut toujours avoir un incitant à commettre une infraction si la seule chose qu'il risque est une démarche informelle de l'IBPT ou uniquement une mise en demeure de ce dernier.

5.5. Selon Sewan, la publicité donnée à la Décision attaquée a eu un impact négatif

44. Dans ses observations écrites, Sewan développe les arguments suivants :

« Enfin, la SA SEWAN BELGIUM tient à préciser que la publicité qui a été donnée à la Décision du 24 mai 2022 a eu un impact négatif. Cette décision a été publiée sur le site de votre Institut en date du 31 mai 2022 et a été reprise par la presse spécialisée. L'amende infligée par l'IBPT est mentionnée comme étant le 17^{ème} sujet le plus lu en 2022 sur le site Datanews ([Nos 22 articles les plus lus en 2022 - DataNews \(levif.be\)](#)).

La publicité négative donnée à cette publicité constitue en soi un élément qui rentre en ligne de compte dans la nécessité d'imposer une sanction de même que dans la fixation de cette sanction. »

45. D'abord, Sewan n'explique pas en quoi la publicité qui a été donnée à la Décision attaquée a eu un impact négatif.

46. Contrairement à ce que Sewan indique, l'IBPT estime qu'il est positif que la Décision attaquée soit publiée. En effet, la Cour des marchés n'a pas remis en cause les infractions commises par Sewan qui ont été constatées dans la Décision attaquée et la diffusion de cette décision donne un signal clair au secteur de l'importance de respecter la réglementation en matière de registre des numéros payants.

47. Par ailleurs, la publication des décisions de l'IBPT est prévue à l'article 14 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant règlement d'ordre intérieur du Conseil de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications :

« Art. 14. Sans préjudice de l'article 23, paragraphe 3, de la loi et pour autant que leur publicité présente un caractère d'utilité publique, les avis et décisions sont publiés dans les 20 jours ouvrables à compter du jour où la décision est complète, sur le site internet de l'Institut, à l'adresse www.ibpt.be »

48. Cette publication met en œuvre la transparence de l'IBPT, qui est une de ses valeurs.

6. Principes de calcul du montant de l'amende

49. Le montant de l'amende doit être proportionnel à la gravité de l'infraction et doit également avoir un effet dissuasif, tant vis-à-vis de SEWAN que des autres opérateurs.

50. 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* » (article 21, § 5, 2^o, de la loi relative au statut de l'IBPT).

51. Dans les paragraphes suivants, l'IBPT détaille les éléments dont il a tenu compte dans le cadre du calcul du montant de l'amende.

7. Calcul du montant de base de l'amende

7.1. Chiffre d'affaires

52. Selon les lignes directrices de l'IBPT, la première étape du calcul du montant de base de l'amende consiste à déterminer le chiffre d'affaires du contrevenant⁷.
53. Pour le calcul du montant de l'amende, l'IBPT tient compte du marché auquel se rapporte l'infraction.
54. Dans le projet de décision, l'IBPT avait retenu un chiffre d'affaires de [confidentiel] euros.
55. Dans ses observations écrites, Sewan indique que ce chiffre n'est pas correct et que le chiffre d'affaires réalisé par SEWAN pour l'année 2021 sur le marché « VAS/Premium » est de [Confidentiel] euros⁸.
56. Cet argument de Sewan est suivi et la présente décision reprend donc le chiffre d'affaires du marché niche communiqué par Sewan.

7.2. Durée de l'infraction

7.2.1. Point de vue de l'IBPT communiqué dans le projet de décision

57. Conformément à la pratique décisionnelle de l'IBPT en matière d'imposition d'amendes, ce chiffre d'affaires est multiplié par le nombre d'années de participation à l'infraction afin de tenir compte de la durée de l'infraction⁹.
58. En ce qui concerne les griefs établis par la Décision attaquée, l'IBPT estimait que depuis la date d'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 (le 1^{er} mars 2019) jusqu'au 31 janvier 2022 (date de fin du contrôle continu de l'IBPT), SEWAN n'était pas en règle avec la réglementation. Soit une période d'environ 2 ans et 11 mois.
59. Dans son arrêt du 8 mars 2023, la Cour des marchés juge ce qui suit :

⁷ Lignes directrices de l'IBPT, point 13.

⁸ Source : Annexe 2 des observations écrites de Sewan du 12 mai 2023.

⁹ Voy.: les lignes directrices de l'IBPT, point 20, et les décisions suivantes de l'IBPT : décisions du Conseil de l'IBPT du 27 avril 2017 concernant l'imposition d'une amende administrative à Nethys SA et à Brutélé pour le non-respect de l'article 4/1 de l'arrêté ministériel du 12 novembre 2009 fixant le niveau de détail de la facture de base en matière de communications électroniques ; décisions du Conseil de l'IBPT du 12 octobre 2017 concernant l'imposition d'une amende administrative à Coditel Brabant SPRL et à Orange Belgium SA pour le non-respect de l'article 4/1 de l'arrêté ministériel du 12 novembre 2009 fixant le niveau de détail de la facture de base en matière de communications électroniques ; décisions du Conseil de l'IBPT du 14 janvier 2020 infligeant une amende à Telenet et Proximus pour non-respect des règles relatives à l'identification des utilisateurs finals de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée ; décision du Conseil de l'IBPT du 15 juin 2018 et du 24 avril 2019 imposant une amende à Lycamobile pour non-respect des règles relatives à l'identification des utilisateurs finals de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée.

« 15.1.6.

La Cour relève que l'IBPT justifie au point 52 de la Décision attaquée, la (sic) coefficient multiplicateur du calcul de l'amende (base de calcul = 2, 9 x le chiffre d'affaires) relatif à la durée de l'infraction, comme il suit (la Cour souligne et met en évidence) : « **l'IBPT estime que depuis la date d'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 (le 1^{er} mars 2019) jusqu'au 31 janvier 2022 (date de fin de contrôle continu de l'IBPT), SEWAN n'était pas en règle avec la réglementation. Soit une période d'environ 2 ans et 11 mois.**

53. L'IBPT constate que l'infraction est d'une durée relativement longue et prend en considération une durée moyenne de 2 ans et 11 mois. **Le chiffre d'affaires pris en compte par l'IBPT est donc de 2, 9fois chiffre d'affaires (...)** ».

Or, au point 68 de la Décision attaquée, l'IBPT indique (la Cour souligne et met en évidence) : « **Enfin, si l'IBPT a laissé du temps aux opérateurs, c'était précisément dans le but qu'ils s'accoutument à la réglementation et dans l'espoir de voir une amélioration de la situation. Ainsi, en 2019, l'IBPT a essentiellement laissé le temps aux opérateurs d'alimenter la nouvelle base de données et de se familiariser avec l'outil. L'IBPT a en outre été attentif aux retours du secteur sur le sujet. C'est suite à cette année d'observation que l'IBPT a décidé de procéder aux véritables contrôles. Ceux-ci ont débuté en 2020.** Le 22 avril 2020, l'IBPT a envoyé à Sewan une demande afin d'obtenir une liste des numéros payants actifs qui lui étaient attribués (...) ».

Il est contradictoire de justifier le coefficient multiplicateur de l'amende relative à la durée de l'infraction en prenant en compte la totalité de la période ayant couru depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition légale dont l'application est contrôlée, tout en y incluant la période d'observation, d'au moins un an, laissée aux opérateurs pour se familiariser avec le nouveau système mise en place.

L'IBPT ne motive pas pourquoi il n'a pas fait courir la période infractionnelle à compter du début du contrôle ou du premier avertissement notifié à la requérante, dès lors qu'il semble ressortir du texte point 68 de la Décision attaquée qu'une période de tolérance et d'adaptation d'un an a été laissée à l'ensemble du secteur, dont également à la requérante. »

60. L'IBPT estime que le début des infractions est la date d'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019, à savoir le 1^{er} mars 2019, étant donné que SEWAN n'était pas en ordre à cette date, ce qu'il a admis.

61. De plus, l'avertissement du secteur a eu lieu avant l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel (1^{er} mars 2019), comme expliqué aux points suivants de la Décision attaquée :

« 15. À la date du 8 février 2019, l'ASBL a envoyé un courrier électronique à SEWAN (et à tous les opérateurs) pour lui demander de fournir les informations visées à l'article 116/1, § 1^{er}, al. 3 dans les délais impartis, en vue de l'entrée en vigueur prochaine de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 précité ».

16. Le 15 février 2019, l'IBPT a averti les opérateurs, dont SEWAN, de la prochaine entrée en vigueur de cette réglementation, et qu'il procéderait à un contrôle futur du respect de ces prescriptions¹⁰.

17. Par courrier du 27 février 2019, Sewan a fait part à l'IBPT, en réponse à son courrier du 15 février 2019, de son interprétation d'un autre arrêté royal, irrelevante en l'espèce, sans réagir à l'annonce du contrôle¹¹.

18. L'IBPT a répondu au courrier de Sewan le 6 mars 2019 pour faire part de son point de vue sur la question parallèle soulevée, tout en rappelant l'objet de son courrier d'origine et la nécessité du respect de la réglementation ici concernée¹². »

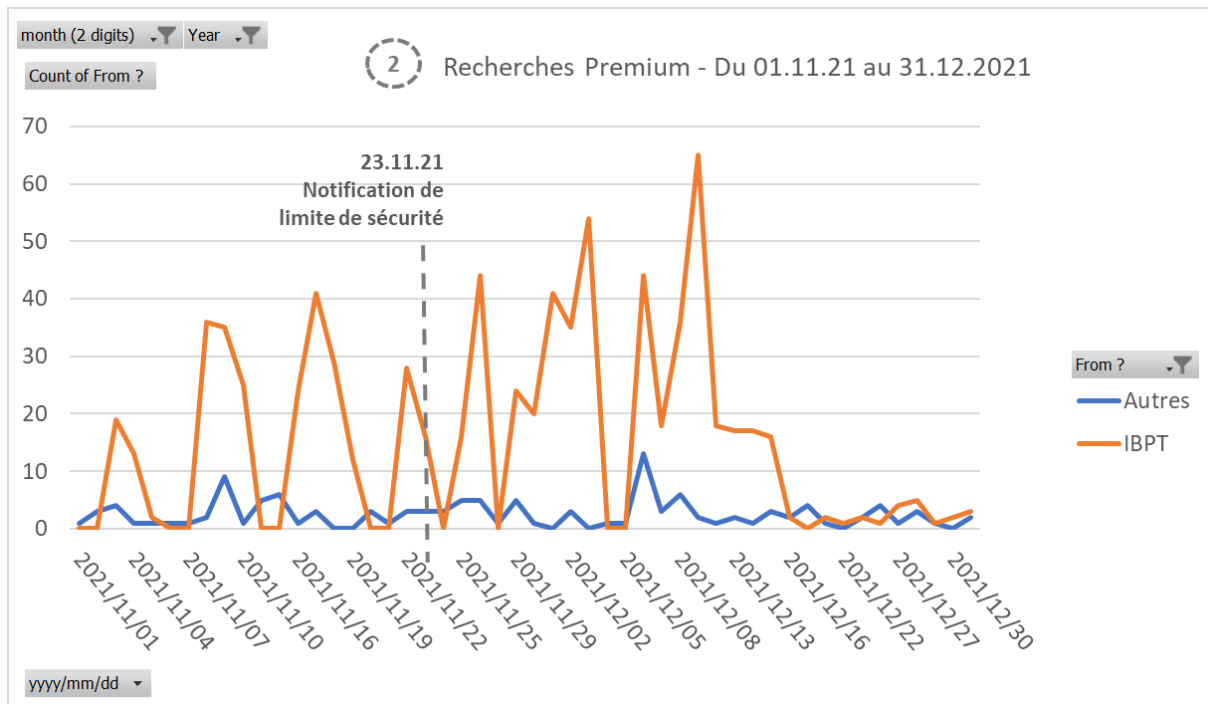
62. Il est ressorti des contrôles que SEWAN n'était pas en règle avec l'arrêté ministériel. Il n'est pas tenable de considérer que SEWAN s'était conformé à l'arrêté ministériel lors son entrée en vigueur (le 1^{er} mars 2019) mais qu'il ne serait plus en règle lors des contrôles.
63. L'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 a été publié au Moniteur belge le 23 janvier 2019 et est entrée vigueur le 1^{er} mars 2019. Cette date d'entrée en vigueur a été fixée après consultation des opérateurs, qui ont été associés au processus d'élaboration de cet arrêté. Si SEWAN estimait que cette date d'entrée en vigueur était trop courte, il aurait dû le faire savoir en temps voulu.
64. Pour tenir compte du point 15.1.6 de l'arrêt de la Cour des marchés du 8 mars 2023, l'IBPT décide de ne pas imposer d'amende à SEWAN pour la période entre l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel et le début des contrôles continus le 22 avril 2020. Il impose cependant une amende pour la période du 22 avril 2020 au 31 janvier 2022 (fin des contrôles). La durée prise en compte pour l'imposition de l'amende est donc de 21 mois.

7.2.2. Réaction de Sewan dans ses observations écrites

65. Sewan indique que l'IBPT a fixé « comme point de départ la date du 15 janvier 2019 à la date du 31 janvier 2022, date de la fin du contrôle continu réalisé par l'IBPT. » (c'est Sewan qui souligne)
66. Sewan poursuit comme suit :

« Il convient toutefois de préciser que le contrôle continu de l'IBPT avait cessé bien avant cette date.

Dans ses conclusions déposées devant la Cour des Marchés, [Sewan] avait produit le tableau des consultations de ses numéros payants. A l'examen de ces tableaux, l'on constate qu'en réalité, les contrôles de l'IBPT avait cessé au 16 décembre 2021.



En 2022, l'IBPT n'a plus effectué que des contrôles sporadiques, comme le démontre le graphique reproduit ci-dessous.

Par ailleurs, la pièce 9 du dossier administratif de l'IBPT, qui avait été communiqué suite au recours de la SA SEWAN BELGIUM devant la Cour des Marchés (« SEWAN overzicht tabel ») ne démontre pas qu'après le 16 décembre 2021, l'IBPT aurait repris ce contrôle de manière continue. Il y a en effet clairement eu une interruption de plusieurs jours. Les agents de l'IBPT ne se sont d'ailleurs plus connectés que très sporadiquement après cette date.

Pour cette raison, il convient de limiter la période prise en considération à la période du 22 avril 2020 au 16 décembre 2021. Cette période correspond à 19 mois. Cela donne ainsi un coefficient de 1,58, en lieu et place de 1,75. »

7.2.3. Réponse de l'IBPT

67. D'abord, la fiabilité du graphique ci-dessus produit par Sewan pourrait être remise en cause, en ce sens que l'IBPT a bien précisé – et c'est reproché par Sewan – que les agents de l'IBPT ont contrôlé le registre en majorité depuis leur domicile, dont l'adresse IP est propre et dynamique, ce qui empêche d'étiqueter une de leur adresse comme appartenant à l'IBPT.
68. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas parce que l'IBPT a arrêté son contrôle continu que les contrôles de l'IBPT ont cessé (Sewan admettant lui-même que l'IBPT a effectué des contrôles sporadiques après le 16 décembre 2021 et en 2022) ni que l'infraction a cessé.
69. Ainsi, comme expliqué ci-dessous, après l'audition de Sewan le 20 avril 2022, l'IBPT a procédé à 100 contrôles supplémentaires. Il est apparu de ces contrôles que Sewan n'était toujours pas en ordre avec la réglementation. Si Sewan n'était pas en ordre avec la réglementation en date du 20 avril 2022, il n'y a pas de raison qu'il l'ait été après le 16 décembre 2021.

70. Il ressort encore de l'audition de Sewan du 23 mai 2023 qu'il aurait fallu attendre encore deux semaines avant d'adopter la décision du 24 mai 2022 pour que toutes ses corrections apparaissent. A supposer que ce soit vrai et qu'il s'agisse bien d'un retard de l'ASBL pour la portabilité des numéros, on ne peut quand même pas retenir que Sewan se soit mis en ordre au 16 décembre 2021.
71. L'IBPT a bien constaté en juillet et août 2022 que Sewan avait régularisé la situation, mais c'était lors d'une phase postérieure au processus décisionnel et infractionnel.
72. En conclusions, l'IBPT retient dans la présente décision la date du 31 janvier 2022 comme la date de la fin des infractions prises en compte mais en réalité tout porte à croire que ces infractions ont continué après cette date.
73. Le chiffre d'affaires pris en compte par l'IBPT est donc de 1.75 fois le chiffre d'affaires de [Confidentiel] euros, à savoir [Confidentiel] euros¹⁰.

7.3. Gravité de l'infraction

7.3.1. La nature et l'impact de l'infraction

74. L'IBPT a indiqué ce qui suit dans son projet de décision :

« Selon les lignes directrices de l'IBPT, ce dernier apprécie la gravité de l'infraction, au cas par cas, pour chaque type d'infraction, en tenant compte de la nature de l'infraction, et de son impact réel et/ou potentiel sur les objectifs auxquels il est porté atteinte¹¹. Ici, c'est la protection des intérêts des consommateurs qui est compromise.

Etant donné qu'il est porté atteinte à l'objectif de protection des intérêts des consommateurs, l'IBPT est d'avis que l'infraction est d'intensité moyenne et opte pour un pourcentage de 0,5 % pour les motifs suivants. »

75. Sewan indique ce qui suit dans ses observations écrites :

« Les Lignes Directrices précisent en leurs points 17 et 18 ce qui suit :

« 17. L'IBPT apprécie le degré de gravité de l'infraction au cas par cas pour chaque type d'infraction en tenant compte de la **nature de l'infraction** et de son **impact réel et/ou potentiel** sur **les objectifs** (promotion ou préservation de la concurrence, promotion des intérêts des consommateurs, stimulation de l'économie, protection de l'intérêt public, promotion de la gestion efficace des ressources rares (spectre), etc.) auxquels l'infraction porte atteinte.

18. En cas d'atteinte limitée à l'un des objectifs concernés ou d'une atteinte à une obligation de type purement administratif, cette atteinte est susceptible de constituer une infraction légère. En cas d'atteinte limitée à plusieurs objectifs, cette atteinte est susceptible de constituer une infraction moyenne à grave. En revanche, une atteinte significative à un objectif est susceptible

¹⁰ 2 ans et 11 mois équivalent à 35 mois. Afin de pouvoir procéder à une multiplication il convient de convertir les 35 douzièmes, en dixièmes. 35 douzièmes donnent 29 dixièmes, d'où le coefficient multiplicateur de 2,9.

¹¹ Voyez les lignes directrices de l'IBPT, *op. cit.* point 17.

de constituer une infraction très grave. L'infraction est d'autant plus grave si cela entraîne une atteinte significative à plusieurs objectifs. Pour l'examen de l'impact réel et/ou potentiel de l'infraction sur ces objectifs, l'IBPT prend en compte les circonstances pertinentes du cas considéré. »

Pour apprécier la gravité, il est ainsi tenu compte de la nature de l'infraction et son impact réel ou potentiel sur les objectifs.

- Comme précisé plus haut, l'IBPT n'a jamais été en mesure de démontrer quelque impact réel que ce soit. Votre Institut se borne à évoquer des risques potentiels mais non démontrés.

- L'IBPT ne démontre pas que la SA SEWAN BELGIUM aurait porté atteinte à plusieurs objectifs de la réglementation. En réalité, il n'y a qu'un seul objectif qui est réellement identifié par l'IBPT au point 25 du Projet, c'est la protection des intérêts des consommateurs. »

76. Concernant l'impact des infractions sur les intérêts des consommateurs, l'IBPT renvoie aux explications qu'il a données au point 19.

77. La critique de Sewan concernant les objectifs de la réglementation auxquels il a été porté atteinte n'a pas d'objet et témoigne d'une lecture incorrecte du projet de décision. En effet, dans ce projet de décision et pour tenir compte de l'arrêt de la Cour des marchés du 8 mars 2023, l'IBPT a précisé que l'objectif qui était mis à mal par les infractions commises par Sewan est la protection des consommateurs.

78. L'IBPT estime que les infractions commises par Sewan ne constituent pas une atteinte limitée à la protection des consommateurs (infractions légères) mais bien une atteinte importante à cette protection (infractions de gravité moyenne).

7.3.2. SEWAN est l'opérateur qui possède la plus grande capacité de numéros payants sur le marché et les infractions constatées

79. L'IBPT avait indiqué ce qui suit dans son projet de décision :

« Il ressort des contrôles de l'IBPT que SEWAN est l'opérateur qui possède la plus grande capacité de numéros payants sur le marché avec [Confidentiel] numéros de la série 090X, soit [Confidentiel] du total du marché. Or, le registre des numéros payants n'était alimenté qu'en ce qui concerne 20 % de ces numéros, ce qui laissait 80 % des numéros payants possédés par SEWAN inactifs, mais néanmoins renseignés dans le registre, via des URL invalides qui renvoient à des pages vides.

Par ailleurs, parmi les numéros actifs, de multiples manquements évoqués supra étaient à recenser. 94 % des numéros actifs avaient une fiche qui comporte au moins un manquement. »

80. Sewan y répond dans ses observations écrites comme suit :

« - Les données chiffrées reprises au point 26 du Projet sont invoquées à mauvais escient. L'IBPT indique que ma cliente est l'opérateur qui possède « *la plus grande capacité de numéros payants sur le marché* », pour justifier la gravité de l'infraction. Toutefois, ce n'est pas la capacité des numéros payants qui doit être prise en considération mais bien l'impact potentiel ou réel de l'infraction sur les objectifs. Dans le cas présent, la capacité de numéros payants de la SA SEWAN BELGIUM a été déterminée en incluant 80 % de numéros inactifs soit des numéros qui,

par définition, n'ont précisément aucun impact potentiel ni réel sur la protection des consommateurs. Comme cela a déjà été rappelé à votre Institut à diverses reprises, un numéro inactif est, par définition, inoffensif.

- Les manquements reprochés à ma cliente, qui ont été corrigés, étaient de nature purement administrative. L'IBPT reproche d'avoir maintenu des numéros inactifs dans la base de données, d'avoir omis de placer la mention « non applicable » dans des champs vides ou encore d'avoir omis de corriger certaines erreurs. Les exemples repris dans la Décision Attaquée ne démontrent nullement une volonté de ne pas respecter la réglementation applicable.

- L'IBPT ne prend nullement en compte la procédure qui a été mise en place au sein de la SA SEWAN BELGIUM. Cette procédure, qui avait été rappelée avant l'adoption de la Décision du 24 mai 2022, permet de réaliser l'objectif de protection des utilisateurs finaux et le traitement de leur plainte, en particulier. En outre, cette procédure va au-delà de ce qui est imposé par la réglementation, puisque SEWAN est le seul opérateur à proposer un registre dans quatre langues : français, néerlandais, anglais et allemand. Dans deux arrêts *Brutéle* et *Nethys* du 9 décembre 2020, la Cour des Marchés considère que ce motif suffit à disqualifier une infraction initialement qualifiée de moyenne en une infraction légère. Dans ses conclusions déposées par l'IBPT, ce dernier citait le texte suivant, qui résume l'arrêt *Nethys* :

« Par cet arrêt, la Cour rejette tous les moyens contre la décision du 27 avril 2017 imposant une amende administrative à *Nethys* pour non-respect du niveau de détail de la facture sauf un : en estimant que l'IBPT aurait dû qualifier l'infraction en cause de « gravité légère » au lieu de « moyenne » (les objectifs du règlement violé étant atteints via d'autres canaux) la Cour réduit le montant de l'amende administrative imposée par l'IBPT de 96.800 € à 10.000 €. »

Une description similaire est reproduite sur le site de l'IBPT en ce qui concerne l'arrêt *Brutéle*.

« Par cet arrêt, la Cour rejette tous les moyens contre la décision du 27 avril 2017 imposant une amende administrative à *Brutéle* pour non-respect du niveau de détail de la facture sauf un : en estimant que l'IBPT aurait dû qualifier l'infraction en cause de « gravité légère » au lieu de « moyenne » (les objectifs du règlement violé étant atteints via d'autres canaux) la Cour réduit le montant de l'amende administrative imposée par l'IBPT de 40.000 € à 10.000 €. »

81. L'IBPT y répond comme suit.
82. L'IBPT a constaté des manquements de Sewan non seulement par rapport aux numéros inactifs mais également par rapport à des numéros actifs. Par ailleurs, les numéros inactifs, puisque réservés, sont destinés à être activés. Sinon, il n'y aurait aucun intérêt à payer des redevances y relatives années après années. Cela signifie qu'ils ne sont pas tous actifs en même temps, mais peuvent tous être activés. Ils ont donc aussi un impact potentiel.
83. Alors que Sewan considère que les manquements sont de nature purement administrative, il convient de considérer que les formalités imposées par la réglementation sont importantes pour la protection du consommateur. Pour ce qui concerne les numéros inactifs, il est renvoyé au point précédent. Sewan indique qu'il n'a pas eu la volonté de commettre les infractions. C'est cependant un élément à examiner au niveau des circonstances aggravantes et atténuantes et non au niveau du calcul du montant de base.

84. Sewan indique qu'il a mis au point un mode de traitement des plaintes qu'il invoque depuis plusieurs années et dont il estime que l'IBPT devrait tenir compte. L'IBPT ne peut en tenir compte dans la présente affaire pour les raisons suivantes.
85. Il s'agit d'un processus propre à Sewan qui s'inscrit en dehors de l'arrêté royal du 12 décembre 2018 déterminant les obligations applicables en matière de fourniture de services payants, visées à l'article 116/1, § 2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, qui est un arrêté étranger à la réglementation contrôlée en l'espèce.
86. Par ailleurs, suivre Sewan reviendrait à considérer que les opérateurs n'ont pas d'obligation de mettre en place le registre des numéros payants prévu par la réglementation mais qu'ils peuvent mettre en place un système alternatif, pour autant qu'il assure la protection des consommateurs. Cela aurait pour conséquence que cela ne serait plus le législateur mais bien Sewan qui déciderait des mesures appropriées pour protéger le consommateur. Par ailleurs, il convient d'éviter qu'un système alternatif mis en place par Sewan n'ait en pratique comme conséquence de mettre de côté le registre, qui de facto ne serait plus connu ni utilisé par les consommateurs.

7.3.3. Non-respect presque total par Sewan de la réglementation en vigueur

87. Le projet de décision indiquait que l'ensemble des infractions commises par Sewan « témoignait non pas d'une méconnaissance de la réglementation en vigueur, mais bien d'un non-respect presque total de celle-ci ».
88. Dans ses observations écrites, Sewan indique ce qui suit :

« - Enfin, c'est de manière totalement gratuite que le Projet indique, au point 28, que la SA SEWAN BELGIUM aurait témoigné d'un « *non-respect presque total* » de la réglementation.

Je crois utile, à cet égard, de rappeler que la bonne foi est toujours présumée. C'est un principe de droit qui était antérieurement exprimé à l'article 2268 du Code civil. »

89. Selon l'IBPT, le non-respect presque total de la réglementation ressortait des contrôles. Par ailleurs, l'argument de Sewan qu'il est de bonne foi doit être examinée au niveau des circonstances atténuantes et aggravantes et non au niveau du calcul du montant de base.

7.3.4. Conclusions concernant le degré de gravité de l'infraction et le montant de base

90. Dans son projet de décision, l'IBPT indiquait ce qui suit :

« La pratique administrative de l'IBPT, en matière d'infraction aux dispositions protectrices des consommateurs, pour des faits qui lèsent l'intérêt des consommateurs, qui ont un impact limité sur la concurrence, mais qui témoignent d'un non-respect presque complet de la réglementation, alors que l'obligation est claire, est généralement fixée entre 0,5 % et 1 %¹². »

¹² Voyez : amende du 29/11/2011 à Telenet pour non-respect de l'article 108, § 2, de la LCE (0,5%) ; amende du 28/09/2016 à Scarlet pour non-respect de l'article 108, § 2, de la LCE (0,5%) ; amendes du 27/04/2017 à Nethys

91. Dans ce projet, l'IBPT retenait un pourcentage de 0,5%.
92. Dans ses observations écrites, Sewan indique ce qui suit : « L'infraction reprochée peut donc être considérée comme très légère, à plus forte raison si celle-ci a pris fin, de sorte qu'un coefficient de 0,1 % peut s'appliquer. »
93. Selon l'IBPT, une amende représentant 0,1% du chiffre d'affaires du marché niche serait une amende symbolique et n'aurait pas un effet dissuasif.
94. Vu que les arguments de Sewan ne convainquent pas et que la Cour des marchés n'a pas remis en question le pourcentage de 0,5%, ce dernier est retenu dans la présente décision.
95. Le montant de base de l'amende s'élève par conséquent à [Confidentiel] euros, multiplié par 0,5 %, soit [Confidentiel] euros (montant arrondi). »

7.4. Les améliorations de la situation après la communication à SEWAN du projet de décision

96. Dans l'arrêt du 8 mars 2023 de la Cour des marchés, on peut lire ce qui suit :

« 15.1.9.

Il ressort enfin du dossier administratif que l'IBPT a communiqué à la requérante un projet de décision le 18 mars 2022 annonçant l'application d'une amende de 85.000,00 euros (pièce 1 du dossier de SEWAN).

La requérante a répondu à ce projet par courrier circonstancié du 12 avril 2022 (pièce 2 du dossier de SEWAN) en formulant des contestations et a mis en œuvre des mesures de réparation qui, si elles n'apparaissent pas avoir été complètes et totalement satisfaisantes, ont à tout le moins apporté quelques améliorations à la situation et semblent démontrer sa volonté de régulariser les manquements constatés.

La Décision attaquée ne comporte cependant aucune motivation quant au fait que, nonobstant les mesures de réparation - certes partielles - prises par SEWAN, le montant de l'amende est demeuré identique à celui repris dans le projet de décision du 18 mars 2022 ».

97. L'IBPT ne peut pas prendre en cause les prétendues mesures de réparation au niveau du montant de base, étant donné qu'elles ont été prises après le 18 mars 2022 et que le montant de base se rapporte à la période du 22 avril 2020 au 31 janvier 2022.

et Brutélé, pour non-respect de l'article 4/1 de l'A.M. facture de base (0,5%) ; amende du 12/10/2017 à SFR pour non-respect de l'art. 4/1 de l'A.M. facture de base (0,7%) ; amende du 12/10/2017 à Orange pour non-respect de l'art. 4/1 de l'A.M. facture de base (0,8%) ; amende du 22/01/2019 à Telenet pour défaut de mention de l'Easy Switch ID sur certaines factures (0,6 %).

8. Circonstances aggravantes et atténuantes

8.1. Introduction

98. Selon le point 21 de ses lignes directrices, l'IBPT estime s'il est approprié et proportionnel d'adapter ce montant de base en fonction du comportement concret du contrevenant, en tenant compte des circonstances aggravantes et/ou atténuantes qui sont susceptibles respectivement d'augmenter et/ou de diminuer le montant de l'amende.

99. Dans ses observations écrites, Sewan invoque la circonstance atténuante suivante :

« L'IBPT n'a jamais été en mesure de démontrer (alors qu'il a la charge de la preuve en tant que « partie poursuivante ») que les éléments repris dans la pièce 18 du dossier administratif produit devant la Cour des Marchés avaient été récoltés via le portail et uniquement le portail constitué conformément à l'article 3 de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019.

Devant la Cour des Marchés, l'IBPT s'est contenté de simples explications alors que la SA SEWAN BELGIUM avait, quant à elle, fait établir un constat d'huissier démontrant que les agents de l'IBPT avaient récoltés ces éléments via « une porte dérobée ».

Dans cette mesure, l'IBPT ne peut écarter cette circonstance atténuante. Il n'est pas en mesure de la contredire avec une preuve précise, certaine et pertinente. Autrement formulé, de simples captures d'écran, incomplètes, ne constituent nullement la preuve de ce que l'IBPT a récolté correctement les éléments mis à la charge de la SA SEWAN BELGIUM. »

100. L'argument soulevé par Sewan ne concerne pas une circonstance atténuante mais remet en cause la fiabilité des contrôles effectués et les manquements constatés. Or, dans son arrêt du 8 mars 2023, la Cour des marchés ne remet pas en question l'existence des infractions mais renvoie le dossier à l'IBPT uniquement pour qu'il fixe le montant de l'amende.

8.2. La régularisation de la situation après la communication à SEWAN du projet de décision

101. Dans l'arrêt du 8 mars 2023 de la Cour des marchés, on peut lire ce qui suit :

« 15.1.9.

Il ressort enfin du dossier administratif que l'IBPT a communiqué à la requérant un projet de décision le 18 mars 2022 annonçant l'application d'une amende de 85.000, 00 euros (pièce 1 du dossier de SEWAN).

La requérante a répondu à ce projet par courrier circonstancié du 12 avril 2022 (pièce 2 du dossier de SEWAN) en formulant des contestations et a mis en œuvre des mesures de réparation qui, si elles n'apparaissent pas avoir été complètes et totalement satisfaisantes, ont à tout le moins apporté quelques améliorations à la situation et semblent démontrer sa volonté de régulariser les manquements constatés.

La Décision attaquée ne comporte cependant aucune motivation quant au fait que, nonobstant les mesures de réparation - certes partielles - prises par SEWAN, le montant de l'amende est demeuré identique à celui repris dans le projet de décision du 18 mars 2022 ».

102. La Décision attaquée indiquait pourquoi le montant de l'amende est resté inchangé malgré les mesures alléguées par SEWAN :

« 61. L'IBPT a pris en considération l'affirmation de SEWAN selon laquelle elle aurait régularisé les manquements constatés entre la notification des griefs par l'IBPT, par courrier recommandé du 18 mars 2022 et son audition le 20 avril 2022. L'IBPT a analysé si cette affirmation était fondée et si cette démarche pouvait constituer une circonstance atténuante. L'IBPT a procédé à 100 contrôles supplémentaires. Sur les 100 contrôles, 95 des numéros nouvellement contrôlés étaient encore des fiches indiquant que le numéro n'était pas en service. Seuls 5 numéros étaient en services et parmi ceux-ci, seul un seul renvoyait à une fiche correcte. Les 4 autres mentionnaient comme numéro de contact du fournisseur de service payant, un numéro de téléphone de Sewan. Il ne peut donc être conclu que Sewan a corrigé les manquements constatés, comme elle le soutient erronément. Aucune circonstance atténuante ne peut dès lors être retenue²⁷. »

8.3. Les autres circonstances atténuantes mentionnées dans les lignes directrices de l'IBPT

8.3.1. Introduction

103. Dans son arrêt du 8 mars 2023, la Cour des marchés juge ce qui suit :

« 15.1.8.

*Il ressort également de la Décision attaquée (point 61) que celle-ci retient une circonstance aggravante et rejette l'application de toute circonstance atténuante au motif que (la Cour souligne et met en évidence) : « L'IBPT a pris en considération l'affirmation de SEWAN selon laquelle elle aurait régularisé les manquements constatés entre la notification des griefs par l'IBPT, par courrier recommandé du 18 mars 2022 et son audition le 20 avril 2022. L'IBPT a analysé si cette affirmation était fondée et si cette démarche pouvait constituer une circonstance atténuante. L'IBPT a procédé à 100 contrôles supplémentaires. Sur les 100 contrôles, 95 des numéros nouvellement contrôlés étaient encore des fiches indiquant que le numéro n'était pas en service. Seuls 5 numéros étaient en services et parmi ceux-ci, seul un seul renvoyait à une fiche correcte. Les 4 autres mentionnaient comme numéro de contact du fournisseur de service payant, un numéro de téléphone de Sewan. Il ne peut donc être conclu que Sewan a corrigé les manquements constatés, comme elle le soutient erronément. **Aucune circonstance atténuante ne peut dès lors être retenue.** »*

Les "lignes directrices de l'IBPT font cependant mention (à leur point 22) de plusieurs circonstances atténuantes potentielles, et non d'une seule qui consisterait à "régulariser la situation".

Les "lignes directrices" reprennent à ce titre : "le fait que l'IBPT n'a jamais poursuivi l'infraction par le passé bien qu'elle se soit déjà produite, le caractère non intentionnel de l'infraction, la

contribution efficace et significative à l'enquête, l'adoption de mesures de réparation prises d'initiative et à temps, etc...

La Décision attaquée n'explique pas pourquoi ces circonstances atténuantes éventuellement applicables, et dont la requérante estime pouvoir bénéficier, n'ont pas été prises en considération dans l'appréciation de la sanction."

104. L'IBPT n'a pas examiné dans la Décision attaquée d'autres circonstances atténuantes que celle relative aux mesures de réparation prises pour les raisons suivantes :
- 104.1. D'abord, dans ses observations écrites et lors de son audition du 20 avril 2022, SEWAN n'a pas expressément fait valoir, en s'y référant, l'une de ces circonstances atténuantes énumérées dans les lignes directrices de l'IBPT, autre que le fait d'avoir réparé les manquements. Tout au plus peut-on lire au point 5 du courrier de SEWAN du 12 avril 2022 que cette dernière invoque la reconnaissance, à tout le moins, de « circonstances atténuantes », sans autres précisions;
- 104.2. Ce n'est que dans ses conclusions dans le cadre de la procédure devant la Cour des marchés que SEWAN invoque des circonstances atténuantes autres que le fait d'avoir pris des mesures de manière à régulariser la situation. L'IBPT y a répondu dans ses conclusions.
- 104.3. Ensuite, de l'analyse de l'IBPT, aucune circonstance atténuante décrite dans ses lignes directrices n'était applicable à SEWAN.
105. Les circonstances atténuantes invoquées par SEWAN dans ses observations écrites (autre le fait d'avoir régularisé sa situation) sont examinées ci-dessous.

8.3.2. SEWAN estime que l'IBPT n'a jamais poursuivi l'infraction par le passé bien qu'elle se soit déjà produite

106. Dans ses observations écrites, Sewan indique ce qui suit :
- « SEWAN est le premier (et le seul) opérateur qui fait l'objet d'une sanction pour non-respect de la réglementation en matière de tenue du registre des fournisseurs de service. Ce fait est établi et n'est pas contesté.
- Aux points 48 et 49 du Projet, votre Institut refuse toutefois de prendre cette circonstance atténuante en considération, en faisant référence à des éléments qui sont sans lien avec le constat objectif qu'il n'y a jamais eu de poursuites par le passé pour des faits similaires. »
107. Selon l'IBPT, Sewan ne démontre pas que cette circonstance atténuante est établie. En effet, il ne démontre pas que l'IBPT n'a jamais poursuivi l'infraction par le passé bien qu'elle se soit déjà produite. Sewan peut difficilement le démontrer car la réglementation est seulement en vigueur depuis le 1^{er} mars 2019.
108. Par ailleurs, cette circonstance atténuante traduit l'idée qu'un opérateur peut avoir l'impression qu'un comportement n'est pas fautif ou ne constitue pas une faute grave car ce dernier ne l'a jamais sanctionné par le passé.

109. Or, dans le cas d'espèce, un opérateur ne pouvait pas avoir cette impression, car des contrôles de la réglementation avaient été annoncés. Il est renvoyé à cet égard au point 70B de la Décision attaquée : « L'ASBL qui gère le registre a envoyé à Sewan, le 8 février 2019, un courrier en vue de l'entrée en vigueur prochaine de la réglementation et l'IBPT lui a fait l'annonce d'un prochain contrôle le 15 février 2019. En 2020 et 2021 le plan opérationnel de l'IBPT annonçait concrètement la mise en œuvre officielle de ce contrôle. »

8.3.3. SEWAN estime que l'infraction a été commise de manière non intentionnelle

110. Dans le projet de décision, l'IBPT a réfuté ce point comme suit. L'aveu de SEWAN du fait qu'elle savait qu'elle ne respectait pas la réglementation, remet manifestement en cause la bonne foi qu'elle allègue. Sa bonne foi est ébranlée également au vu de ses allégations de régularisation dans ses observations écrites et lors de l'audition, alors qu'il est apparu que cette régularisation n'était pas effective. Si SEWAN avait eu la volonté de se mettre en conformité avec la réglementation, l'IBPT n'aurait pas constaté une violation de cette dernière d'une telle ampleur.

111. Dans ses observations écrites, Sewan formule critiques suivantes :

« Une fois encore, au point 50 du Projet, l'IBPT motive un refus par des éléments qui ne présentent aucun lien avec la circonstance atténuante concernée. Le critère à prendre en considération est l'existence ou l'absence d'intention spécifique de commettre l'infraction reprochée.

En l'espèce, l'IBPT ne démontre nullement que la SA SEWAN BELGIUM aurait eu une telle intention. L'IBPT confond manifestement l'infraction reprochée avec la volonté de commettre l'infraction. Par ailleurs, l'IBPT ne tient pas compte des améliorations réalisées par la SA SEWAN BELGIUM sans pour autant démontrer, de manière précise et effective, que ces améliorations n'auraient pas été réalisées. Enfin, quand bien même ces améliorations n'auraient pas été réalisées (ce qui est faux), cela ne démontre nullement que la SA SEWAN BELGIUM aurait eu l'intention de commettre l'infraction reprochée. »

112. Selon l'IBPT, il y a plusieurs arguments qui montrent que cette circonstance atténuante ne peut être retenue.

113. Le fait que Sewan n'ait pas eu l'intention de violer la réglementation signifie uniquement que cela ne peut lui être reproché dans le cadre d'une circonstance aggravante sur base de cet élément. Mais cela n'a pas pour conséquence que Sewan peut bénéficier d'une circonstance atténuante en la matière. Si le raisonnement de Sewan devait être suivi, l'IBPT devrait constater que cette circonstance atténuante est présente de manière quasi automatique dans chaque procédure d'infraction. En effet, sauf cas exceptionnel, l'IBPT n'est pas encore en mesure de démontrer l'intention du contrevenant à commettre l'infraction.

114. Sewan ne bénéficie pas d'une circonstance atténuante pour les raisons suivantes :

114.1. Sewan n'était pas de bonne foi pour ce qui concerne les infractions constatées, comme expliqué ci-dessous :

- i. Aux points 29 et 30 de la Décision attaquée, il est indiqué ce qui suit :

« 29. Comme énoncé au point 14 de la présente décision, l'IBPT estime que Sewan n'a pas pu découvrir, le jour de son entrée en vigueur, une réglementation dont l'élaboration a impliqué la collaboration du secteur durant deux années. Au demeurant, le principe de la base de données et les champs de données qui allaient la composer sont réglés par l'article 116/1 de la LCE, lui-même, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2017.

30. Si l'IBPT n'avait pas notifié le projet de décision le 18 mars 2022 dans la présente procédure, les manquements de Sewan seraient toujours d'actualité et non décelés. » ;

- ii. Comme expliqué au point 4.3.3. de la Décision attaquée, lors de l'audition de Sewan le 20 avril 2022, Sewan avait indiqué avoir régularisé la situation. Or, les contrôles effectués après l'audition ont montré que cela n'était pas le cas. Lors de son audition du 23 mai 2023, Sewan a indiqué qu'il aurait fallu attendre encore deux semaines avant d'adopter la décision du 24 mai 2022 pour qu'elle se mette en ordre.

- 114.2. Les infractions commises par Sewan ne sont pas une simple négligence mais un non-respect presque total de la réglementation ;
- 114.3. Sewan aurait dû se rendre compte qu'il violait la réglementation. En effet, cette dernière indique de manière précise ce que Sewan devait faire ;
- 114.4. Concernant les mesures de réparation alléguées par Sewan, il est renvoyé au point 8.2.

8.3.4. La contribution efficace et significative à l'enquête.

115. Dans le projet de décision, l'IBPT a indiqué ce qui suit : « SEWAN n'a pas contribué de manière « efficace et significative » à l'enquête – en témoigne la limite du nombre de visites qu'elle a continué à appliquer pour les agents de l'IBPT en télétravail, alors même qu'ils utilisaient une connexion VPN qui devait simuler l'appartenance au réseau de l'IBPT. »

116. Dans ses observations écrites, Sewan critique le point de vue de l'IBPT :

« La présentation des faits reprise au point 51 du Projet est manifestement orientée.

Pour rappel, la SA SEWAN BELGIUM avait appliqué une limitation du nombre de requêtes sur son registre, en vue de préserver des informations stratégiques, d'une part, et, d'autre part, son droit *sui generis* sur sa base de données de fournisseurs de services. Cette limitation avait d'ailleurs été parfaitement comprise par votre Institut. L'agent de l'IBPT qui a sollicité l'augmentation du nombre de requêtes avait confirmé le bien-fondé de la limitation antérieure. Dans un mail du 24 novembre 2021, ce dernier écrivait ce qui suit :

« De : [confidentiel] Objet : Re: toegang tot info over premium rate numbers Sewan

Dear Josè

Thank you for your prompt response.

We understand that you do not allow business sensitive information to be obtained in an improper manner and that you institute proportionate measures to that effect.

However, BIPT has the legal competence to request all, even business-sensitive information.

It seems that you limit the number of consultations by imposing a maximum of 10 consultations during a 24-hour period per IP address. That limitation can easily be removed for one specific IP- address.

BIPT will inform you of our static IP address so that you can cancel this restriction for this IP address only." (annexe 3)

Il est dès lors malvenu de reprocher à ma cliente d'avoir appliqué cette limite.

D'autre part, et plus fondamentalement, lorsque l'IBPT a demandé à SEWAN d'augmenter le nombre de requêtes possibles, pour procéder au contrôle du registre des fournisseurs d'accès, SEWAN a immédiatement fait le nécessaire. Ce fait était d'ailleurs reconnu par l'IBPT au point 68 de la Décision du 24 mai 2022.

Enfin, la circonstance que les agents de l'IBPT aient été contraints d'utiliser un VPN ne résulte pas du fait de ma cliente mais bien des difficultés internes à votre Institut. »

117. Comme indiqué dans les lignes directrices de l'IBPT (point 22), cette circonstance atténuante ne joue que pour autant que le contrevenant aille « au-delà des obligations juridiques de coopérer ». Or, ce qu'a fait Sewan n'est qu'exécuter son obligation de coopérer, en faisant suite à une demande de l'IBPT. L'IBPT estime que lever le nombre de requêtes par jour vers son site Internet contenant les fiches vers lesquelles renvoient les URL est un minimum.

8.3.5. Sewan aurait mis fin volontairement à l'infraction dès les premières interventions de l'IBPT

118. Dans ses observations écrites, Sewan avance ce qui suit :

« Au point 37 du Projet, l'IBPT date les premières interventions de l'IBPT aux premiers contrôles.

« Or, SEWAN n'a pas mis fin aux infractions dès les premières interventions de l'IBPT (les premiers contrôles) mais, comme le souligne la Cour des marchés ci-dessus, a pris certaines mesures après avoir reçu le projet de décision de l'IBPT. »

Cette présentation des faits est une fois de plus orientée. En réalité, la première intervention effective de l'IBPT était l'envoi du projet de décision du 18 mars 2022, auquel la SA SEWAN BELGIUM a précisément donné suite.

Comme indiqué ci-dessus, SEWAN a régularisé la situation. L'IBPT ne démontre pas l'inverse et n'a d'ailleurs jamais démontré. »

119. L'IBPT estime que cette circonstance atténuante n'est pas rencontrée en l'espèce.

120. La première intervention de l'IBPT n'est pas l'envoi des griefs et des mesures envisagées mais bien les premiers contrôles de l'IBPT. Or, Sewan ne s'est pas mise en ordre dès les premiers contrôles de l'IBPT.
121. Sewan indique qu'il a régularisé la situation après avoir reçu le projet de décision. Cependant, ainsi qu'indiqué au point 101, il est apparu que ce n'était pas le cas. Finalement, on peut attendre d'un consommateur préjudicié ou mécontent de consulter les informations sur le registre des numéros payants peu après le fait à l'origine de ce préjudice ou mécontentement et non pas des mois après, lorsque SEWAN a corrigé les informations sur ce registre.

8.3.6. Sewan aurait pris des mesures de réparation d'initiative à temps

122. Dans ses observations écrites, Sewan estime que la circonstance atténuante de mesure réparatoire prise d'initiative à temps est rencontrée au vu de son mécanisme de traitement des plaintes parallèle à la réglementation.
123. L'IBPT estime que cela ne constitue pas une circonstance atténuante. En effet, Sewan évoque un processus qui est en dehors de la réglementation en cause dans la présente affaire.
124. Or, un opérateur est en premier lieu tenu de se conformer à la réglementation avant d'envisager des outils qui ne seraient pas prévus par cette dernière.

8.3.7. Les circonstances aggravantes

125. Dans le projet de décision, l'IBPT a communiqué ce qui suit à Sewan :

« L'IBPT retient comme circonstance aggravante le fait que l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation a fait l'objet d'un avertissement de l'IBPT de même que de la part de l'ASBL qui gère la portabilité des numéros. Le secteur a par ailleurs été associé à la préparation de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019. L'IBPT a enfin laissé suffisamment de temps depuis l'entrée en vigueur de cette réglementation le 1^{er} mars 2019, pour que les opérateurs puissent se mettre en conformité avec celle-ci, sans pouvoir noter la moindre évolution positive dans l'alimentation de la base de données par SEWAN depuis lors. Même depuis son audition au cours de laquelle Sewan prétendait avoir régularisé sa situation, 99 manquements sur 100 ont été constatés dans le dernier échantillon analysé. »

126. Dans ses observations écrites, Sewan y a répondu comme suit :

« La position de l'IBPT n'est pas correcte.

S'agissant du premier point, l'IBPT ne démontre pas en quoi il s'agirait d'une circonstance aggravante, dès lors que l'IBPT n'a jamais cru bon d'inviter la SA SEWAN BELGIUM à régulariser la situation avant l'envoi du premier projet de décision le 18 mars 2022.

S'agissant du second point, ma cliente renvoie à ce qui a été exposé plus haut. Contrairement à ce que l'IBPT soutient, la SA SEWAN BELGIUM a bel et bien régularisé la situation.

D'autre part, l'IBPT ne peut valablement justifier l'imposition d'une amende de [confidentiel] €, en prétendant, au point 53 du Projet, que SEWAN aurait « *une propension à répéter l'infraction* » (sic). Cette affirmation - ou plutôt cette accusation purement gratuite - ne repose sur aucun

élément tangible. L'IBPT semble, une fois de plus, réserver un traitement partial et orienté à la présente affaire.

Enfin, c'est de manière totalement inappropriée que l'IBPT retient l'écoulement du temps au titre de circonstance aggravante. Pour les raisons déjà évoquées plus haut, l'IBPT a manifestement failli à ses missions et, plus particulièrement, à sa mission de surveillance générale. [...] Pour le reste, et plus fondamentalement, il n'est pas admissible que l'IBPT utilise l'argument de l'écoulement à deux reprises pour fixer le montant de l'amende. Le Projet prend déjà en compte la durée de l'infraction, en justifiant l'application d'un coefficient multiplicateur de 1,75 aux points 15 et suivants. Aux points 52 et 53, cet argument ressurgit pour justifier l'imposition d'un montant complémentaire de [confidentiel] € au montant de l'amende. L'IBPT applique ainsi une double peine à ma cliente ».

127. L'IBPT rejette les arguments de Sewan comme suit.
128. Concernant le premier point soulevé par Sewan (l'absence d'invitation de l'IBPT avant le 18 mars 2022 de régulariser la situation), Sewan n'invalide en réalité pas l'argument de l'IBPT mais essaie de compenser un mauvais comportement que l'IBPT reproche à Sewan (le fait de ne pas être en règle avec la réglementation alors que des contrôles avaient été annoncés) par un reproche que Sewan adresse à l'IBPT (de ne pas avoir informé plus tôt Sewan des infractions constatées).
129. Concernant le second point soulevé par Sewan (la prétendue régularisation par Sewan de la situation), l'IBPT renvoie à la section 8.2.
130. Concernant le troisième point soulevé par Sewan (le fait que l'IBPT considérerait que Sewan a une propension à répéter l'infraction), ce n'est pas un argument que l'IBPT reprend dans la circonstance aggravante retenue. Par ailleurs, il est démontré que les infractions commises par Sewan couvrent une certaine période. Il ne s'agit donc pas d'infractions commises à un seul moment.
131. Le dernier point soulevé par Sewan (le fait que l'IBPT utilise l'argument de l'écoulement du temps à deux reprises pour fixer le montant de l'amende) n'est pas correct. L'IBPT ne retient pas l'écoulement du temps comme circonstance aggravante. Dans le cadre du calcul du montant de base, l'IBPT détermine la durée de l'infraction. Dans le cadre des circonstances aggravantes, l'IBPT a examiné le comportement du contrevenant, sur base de différents faits à différents moments. Il s'agit de deux choses différentes.

9. Calcul final du montant de l'amende

132. L'IBPT majore le montant de [Confidentiel] euros (montant arrondi) de [Confidentiel] euros au vu de la circonstance aggravante, pour le porter à un total de 17.950 euros (montant arrondi) afin d'imposer une amende proportionnée.
133. L'IBPT estime que l'amende imposée à SEWAN a tout de même un effet dissuasif étant donné qu'en cas de nouvelle infraction de SEWAN à la réglementation susmentionnée, l'IBPT pourrait imposer une amende nettement plus élevée.

134. Dans ses observations écrites, Sewan indique ce qui suit : « Le montant repris dans le Projet n'apparaît en effet pas être, en tout état de cause, conforme aux amendes retenues par la Cour des Marchés dans des situations bien plus préjudiciables aux utilisateurs finaux. Je me réfère aux arrêts *Nethys* et *Brutéle* mentionnés dans la présente (amende finale de 10.000,00 €). »

135. L'IBPT souligne qu'il n'est pas correct d'invoquer à titre de comparaison d'autres procédures d'infraction de l'IBPT, étant donné les spécificités de chaque cause et les chiffres d'affaires (confidentiels) différents de chaque opérateur.

10. **Décision**

136. L'IBPT oblige SEWAN à payer une amende de 17.950 euros. L'amende administrative doit être payée dans les 60 jours à compter de la réception de la présente décision en effectuant un virement sur le numéro de compte ayant le code IBAN : BE63 6792 0058 7108 - BIC : PCHQBEBB au nom du SPF Économie – Compte général des recettes, avec en communication « Amende IBPT à SEWAN pour non-respect du registre des numéros payants ».

11. **Voies de recours**

137. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, 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, Place Poelaert 1, B-1000 Bruxelles. Les recours sont formés, à peine d'irrecevabilité prononcée d'office, par requête signée, à laquelle est jointe la décision attaquée, 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.
138. 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 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

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil