

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

I B P T

**DECISION DU CONSEIL DE L'IBPT DU 12 OCTOBRE 2017
CONCERNANT L'IMPOSITION D'UNE AMENDE ADMINISTRATIVE A
CODITEL BRABANT SPRL POUR LE NON-RESPECT DE L'ARTICLE
4/1 DE L'ARRETE MINISTERIEL DU 12 NOVEMBRE 2009 FIXANT
LE NIVEAU DE DETAIL DE LA FACTURE DE BASE EN MATIERE DE
COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES**

VERSION NON-CONFIDENTIELLE

Table of Contents

1. Objet	3
2. Base juridique de la présente décision	3
3. Obligations légales au fond.....	4
3.1. Généralités	4
3.2. Au fond.....	4
4. Faits et antécédents.....	5
5. Analyse de l'IBPT	6
5.1. Grief communiqué	6
5.2. Analyse sur laquelle se base le grief communiqué.....	7
5.3. Point de vue de SFR vis-à-vis des éléments communiqués dans la lettre de griefs.....	8
5.4. Appréciation par l'IBPT	9
5.5. Décision concernant le respect de l'article 4/1 de l'AM facture de base.....	10
6. Mesures associées à l'infraction constatée	10
6.1. Point de vue de SFR vis-à-vis des mesures envisagées communiquées à l'occasion de la lettre de griefs.....	10
6.2. Motivation concernant l'ordre de remédier à l'infraction et les prescriptions relatives à la manière dont il faut remédier à l'infraction.....	11
6.3. Motivation relative à l'imposition d'une amende administrative.....	11
6.4. Motivation relative au montant de l'amende administrative	12
6.4.1. Détermination du montant de base	13
6.4.2. Facteurs susceptibles de faire augmenter et diminuer le montant de l'amende	15
6.4.3. Nécessité de donner à l'amende un caractère dissuasif	15
6.4.4. Conclusion.....	16
7. Décision.....	16
8. Voies de recours.....	17

1. Objet

1. La présente décision vise à déterminer si les griefs communiqués concernant 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, inséré par l'arrêté ministériel du 8 octobre 2013¹ (ci-après: "TAM facture de base") peuvent être retenus définitivement vis-à-vis de Coditel Brabant SPRL (ci-après SFR²) et, si c'est le cas, à déterminer si une amende administrative doit être imposée à SFR, ainsi qu'une mesure de réparation, conformément à 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. Base juridique de la présente décision

2. L'article 21, §§ 1 à 7, de la loi IBPT dispose :

« Art. 21. § 1er. 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 impartit 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 ;

Pour les infractions 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 du contrevenant réalisé dans le secteur en question au cours de l'exercice complet le plus récent, plafonné à 125.000 euros;

¹ *Moniteur belge*, 15 octobre 2013, pp. 73.802 et suiv.

² Nom commercial d'exploitation de cette société.

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 1er 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; ».

3. La présente décision est prise conformément à l'article 21 de la loi IBPT.

3. Obligations légales au fond

3.1. Généralités

4. En vertu de l'article 14, § 1er, 3°, de la loi IBPT, l'IBPT contrôle le respect de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après : « la LCE »).
5. L'article 8, 2°, LCE, prévoit que l'IBPT est tenu d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs dans leurs relations avec les fournisseurs de services de communications électroniques.
6. L'article 8, 4°, LCE, charge l'IBPT de promouvoir la fourniture d'informations claires, notamment en exigeant la transparence des tarifs et des conditions d'utilisation des services de communications électroniques accessibles au public.

3.2. Au fond

7. 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 prévoit ce qui suit :
8. « Pour tout contrat portant en tout ou en partie sur l'accès à Internet, la facture de base indique pendant la période de référence le volume de données consommées en Mégaoctet (Mo). »

9. Cet article est en vigueur depuis le 1er février 2014³.

4. Faits et antécédents

10. L'IBPT disposait d'une facture de base de SFR sur laquelle le volume de données consommées au cours de la période de référence n'apparaît pas (annexe à la lettre de l'IBPT du 10 février 2017).

11. Dans ce contexte, l'IBPT a posé un certain nombre de questions à SFR, par courrier du 10 février 2017 :

12. À combien d'abonnés de contrats se rapportant entièrement ou partiellement à l'accès à l'Internet, SFR a-t-elle envoyé une facture de base ou une version plus détaillée de cette dernière au cours de la période du 1er février 2014 au 31 janvier 2017 ? Indiquez les chiffres par mois et le total.

13. De combien de factures s'agissait-il au total ? Indiquez de nouveau les chiffres par mois et le total pour la période du 1er février 2014 au 31 janvier 2017.

14. Y a-t-il des abonnés à des contrats se rapportant entièrement ou partiellement à l'accès à Internet dont le volume de données consommées a été repris sur la facture de base ou sur la version plus détaillée de cette dernière⁴ ?

15. Si oui, indiquez le nombre d'abonnés qui ont reçu cette information ? De combien de factures s'agissait-il au total ? En réponse à ces 2 questions, indiquez de nouveau les chiffres par mois et le total pour la période du 1er février 2014 au 31 janvier 2017. Fournissez également par type de contrat/plan tarifaire de SFR, pour lequel une telle mention a été indiquée, un duplicata d'une facture réelle à l'IBPT.

16. SFR a répondu à ce courrier par une lettre du 28 février 2017.

17. L'IBPT a envoyé un second courrier à SFR le 3 mai 2017, par lequel il réitérait ses questions et demandait la communication du chiffre d'affaire de SFR réalisé au cours de l'année 2016 sur le marché de l'Internet mobile. Cette dernière a répondu le 11 mai 2017.

18. SFR a répondu aux questions de la manière suivante :

19. Le 28 février 2017, SFR a indiqué que « les services Internet étant de plus en plus de services avec consommation illimitée, nous ne faisons pas figurer les consommations sur les factures car il n'y a pas de consommations à facturer. Tous nos clients ont cependant accès à leur détail de consommation sur leur page personnelle « MYACCOUNT », ainsi qu'à un historique de consommation ».

20. SFR joint à son courrier du 28 février 2017 une capture d'écran de son espace-client.

³ Voy. article 2 de l'arrêté ministériel du 8 octobre 2013 modifiant l'arrêté ministériel du 12 novembre 2009 fixant le niveau de détail de la facture de base en matière de communications électroniques.

⁴ Voir respectivement l'article 110, § 1er et §2 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

21. La consommation Internet du client y apparaît sous forme d'un graphique de consommation en « téléchargement » et chargement « upload », par jour et par mois en GB.
22. La facture de base, quant à elle, ne reprend aucune indication de volume.
23. Dans son courrier du 11 mai 2017, SFR a apporté les précisions suivantes :
24. SFR admet à ce moment, que les factures adressées à ses abonnés dans le cadre des contrats d'abonnement se rapportant à l'accès à l'Internet Fixe entre le 1^{er} février 2014 et le 31 janvier 2017 ne mentionnaient pas de manière expresse le volume des données consommées. SFR communique le nombre d'abonnés concernés durant cette période.
25. En revanche, SFR joint une facture afin d'attester que « les volumes de données consommées figurent sur les factures détaillées que nous avons adressées à nos abonnés à nos offres Internet Mobile ». La consommation est indiquée en Mb.
26. SFR souligne cependant que ces « détails sont également disponibles pour les clients qui demandent une facture papier simplifiée, via le service « My account » auquel renvoie la facture papier simplifiée. Il suffit d'autre part que nos abonnés nous adressent un mail ou une demande pour obtenir une facture détaillée ».
27. SFR indique le nombre d'abonnés à l'Internet mobile qui ont reçu l'information de leur consommation, chaque mois.
28. SFR communique le chiffre d'affaire pour l'année 2016 sur le marché de l'Internet mobile.
29. En guise d'information complémentaire à sa première lettre, SFR souligne à nouveau que « l'historique de la consommation Internet Fixe et, spécialement le volume des données consommées, de chacun de nos abonnés (...) apparaît sur sa page personnelle du service « My account » disponible auprès de chacun de nos abonnés. Toutes nos factures, sans exception, renvoient nos abonnés vers ce service « My account ». SFR estime que plusieurs de ses offres prévoient un accès à Internet « illimité » et que dans ce cas, les mentions de consommation n'étaient pas pertinentes.
30. D'autre part, SFR indique que « les clients ayant souscrit une offre d'accès à Internet Fixe « limité » et qui dépassent leur consommation de data comprise dans leur abonnement sont facturés par bloc de 10 Gb. En 2016, en moyenne, [confidentiel] de nos clients Internet ont été facturés mensuellement pour une consommation supplémentaire à celle à laquelle ils avaient souscrite ».

5. Analyse de l'IBPT

5.1. Grief communiqué

31. Par son courrier du 1^{er} juin 2017, l'IBPT a communiqué à SFR le grief suivant :
32. **« 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, en ce que SFR, pour les contrats portant entièrement ou partiellement sur l'accès à Internet en position déterminée, ne mentionne pas sur la facture de base le volume de données utilisé pendant la période de référence ».**

5.2. Analyse sur laquelle se base le grief communiqué

33. L'analyse sur la base de laquelle les griefs ont été constatés, et qui constitue la base de la présente décision est la suivante :

« Introduction.

L'IBPT a initié une instruction concernant le respect par SFR de l'article 4/1 de l'AM facture de base. Cet article impose qu'une facture de base mentionne, pour chaque contrat ayant entièrement ou partiellement pour objet l'accès à Internet, le volume de données en megabytes (Mb) utilisé pendant la période de référence.

Il est examiné ci-après si les faits constatés ci-dessus sont en conformité avec ces dispositions réglementaires.

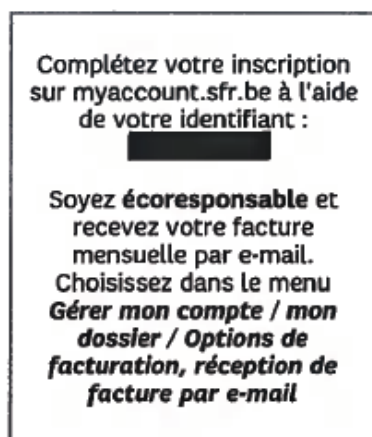
Concernant l'application par SFR de l'article 4/1 de l'AM facture de base

En ce qui concerne les services Internet mobiles

En ce qui concerne les services Internet mobiles, SFR respecte le prescrit de l'article 4/1 de l'AM facture de base. Le volume de données utilisé figure sur la facture de base qui, selon les termes de l'article 2 de l'AM facture de base, peut être présentée sous une forme papier ou sous une forme électronique.

En ce qui concerne les services Internet fournis en position déterminée

Les factures de SFR concernant des abonnements à l'Internet fixe, quelle que soit leur forme (électronique ou papier), ne mentionnent, en aucune façon, les indications requises par l'article 4/1 précité. SFR l'admet elle-même. Le volume de données utilisé n'est accessible que via une page web correspondant à l'espace-client de l'abonné de SFR. L'existence de cet espace-client est mentionnée sur les factures, mais pas le fait que sur cet espace-client, le client peut retrouver sa consommation réelle, notamment en termes de données. Effectivement, les factures dont dispose l'IBPT mentionnent ceci quant à l'espace-client :



Cette mention concerne donc la procédure afin de compléter son inscription sur l'espace-client (ce qui suppose aussi que l'espace-client n'est pas immédiatement accessible, mais suppose bien un enregistrement préalable), rien de plus.

Selon l'IBPT, ce procédé n'est pas conforme à l'article 4/1 de l'AM facture de base, dans la mesure où la facture de base ne mentionne pas le volume de données utilisé, alors que les considérants de l'arrêté ministériel du 8 octobre 2013 modifiant l'arrêté ministériel du 12 novembre 2009 fixant le niveau de détail de la facture de base en matière de communications électroniques stipulent que : *"la facture est un moyen approprié pour informer le consommateur de sa consommation de données mensuelle"*⁵.

Ceci d'ailleurs que si SFR mentionne le fait que les « services Internet » sont « de plus en plus des services avec consommation illimitée », et ne fait donc pas figurer les indications de volume requises, puisqu'il n'y a pas de consommation à facturer. Ces informations ne seraient pas pertinentes. Dans les deux réponses de SFR, il n'apparaît pas si les clients de SFR ayant souscrit à un abonnement à l'Internet fixe avec un volume limité reçoivent ou non une facture détaillée conforme à l'article 4/1 de l'AM facture de base. L'IBPT déduit de la réponse apportée à ses questions que les clients en question reçoivent le même type de facture que les clients ayant souscrits à un abonnement à l'Internet avec volume illimité.

Décision et formulation du grief

Pour les raisons exposées ci-dessus, l'IBPT considère que la manière avec laquelle SFR porte à l'attention du client le volume utilisé n'est pas conforme au prescrit de l'article 4/1 de l'AM facture de base :

- pour chaque contrat ayant entièrement ou partiellement pour objet l'accès à Internet fourni en position déterminée
- que le contrat conclu porte sur un accès Internet avec volume illimité ou non.

L'IBPT décide également de lancer la procédure de l'article 21 de la loi IBPT et de faire connaître à SFR les griefs ci-dessus ainsi que les mesures envisagées, parmi lesquelles l'imposition d'une amende administrative ».

5.3. Point de vue de SFR vis-à-vis des éléments communiqués dans la lettre de griefs

34. Le point de vue avancé par SFR dans ses observations écrites du 23 juin 2017 et lors de l'audience qui s'est tenu le 28 août 2017 peut être résumé comme suit, en ce qui concerne l'infraction :
35. SFR reconnaît avoir commis l'infraction qui lui est reprochée, mais souligne qu'il s'agirait d'une simple omission ou d'une négligence. Ce manquement ne présenterait aucun caractère intentionnel ou dolosif. SFR offrirait ainsi via son espace « My account » les informations requises à l'attention de ses clients ce qui témoignerait que SFR n'aurait jamais eu l'intention de celer à ses abonnés leurs données de consommation. De plus SFR aurait mentionné ces indications sur les factures de ses abonnés à l'offre Internet mobile.

⁵ *Moniteur belge*, 15 octobre 2013, p. 73.803.

36. De plus, SFR soutient qu'étant donné « l'interprétation téléologique » qui serait donnée par l'IBPT de l'article 4/1 de l'AM facture de base et selon laquelle la consommation devrait être indiquée en Gigaoctets par mois et non en Megaoctets, il serait permis de conclure que cette disposition serait peu claire et que l'unité de mesure utilisée par celle-ci ne serait pas susceptible d'apporter au consommateur une information aisément compréhensible. De plus, ce type d'interprétation téléologique serait susceptible d'entacher la décision que prendrait l'IBPT d'illégalité, étant donné que les dispositions réglementaires qui seraient prescrites à peine de sanctions administratives et notamment d'amendes, devraient d'interpréter de manière restrictive. Ce dernier point serait de nature, selon SFR, à exclure un infraction d'intensité grave ou moyenne.

37. SFR soutient que la fixation d'une amende administrative alors que SFR n'a pas encore été entendue et qu'elle n'a pas pu faire valoir ses moyens de défense, constitue une violation caractérisée des droits de la défense et entacherait la procédure d'illégalité sur ce point.

5.4. Appréciation par l'IBPT

38. L'IBPT note que SFR reconnaît avoir commis l'infraction qui lui est reprochée.

39. En ce qui concerne l'affirmation de SFR selon laquelle cette infraction serait en réalité une simple négligence et que certains de ses clients n'était pas dénués de toute information via l'espace-client, l'IBPT tient à rappeler que la fourniture des informations de consommation via un espace-client n'est pas conforme à l'article 4/1 de l'AM facture de base, dans la mesure où la facture de base ne mentionne pas le volume de données utilisé et que les considérants de l'arrêté ministériel du 8 octobre 2013 modifiant l'arrêté ministériel du 12 novembre 2009 fixant le niveau de détail de la facture de base en matière de communications électroniques stipulent que : « la facture est un moyen approprié pour informer le consommateur de sa consommation de données mensuelle » et ce, quelle que soit l'intention de SFR.

40. En ce qui concerne « l'interprétation « téléologique » de l'IBPT » de l'article 4/1 de l'AM facture de base, le grief communiqué par l'IBPT ne vise pas l'utilisation d'une fausse unité de volume de trafic, mais de l'omission pure et simple de tout élément de consommation sur la facture de base, quelle que soit l'unité de volume utilisée et donc, quelle que soit l'« interprétation » donnée à l'AM facture de base. Par ailleurs, il est à noter que l'IBPT vise un application téléologique de la disposition visée, dans l'intérêt du consommateur. Cette approche procède de l'intention ministérielle de : donner au consommateur « *une idée précise de (sa) consommation de données réelle* » et qu'il est de son intérêt de « *connaître sa consommation de données réelle étant donné qu'il pourra ainsi opter en connaissance de cause pour le plan tarifaire le plus approprié* ».

41. En ce qui concerne l'argument selon lequel l'IBPT aurait fixé une amende administrative alors que SFR n'avait pas encore été entendue et qu'elle n'aurait pas pu faire valoir ses moyens de défense, ce qui constituerait une violation caractérisée des droits de la défense et entacherait la procédure d'illégalité sur ce point, l'IBPT souligne que la lettre de griefs communiquées à SFR le 1^{er} juin 2017 se contentait de faire part à SFR d'un grief, et de lui exposer la possibilité d'imposer des mesures, compte tenu d'un faisceau d'indices pouvant évoquer une infraction. La communication de griefs proprement dite conclut en son point 2 que l'IBPT « envisage pour cette raison d'imposer à SFR une amende administrative ». La lettre proprement dite indique que l'IBPT communique « les griefs ainsi que les mesures qui pourraient être imposées en cas de confirmation de l'infraction ». La lettre invitait en conséquence SFR à être entendue.

42. En ce qui concerne l'attitude de coopération de SFR ou encore à l'absence d'intention dolosive dans son chef, ces éléments sont le cas échéant susceptibles d'être pris en considération en tant que circonstances atténuantes (cf. point 6.4.2.), mais ne sont point de nature à mettre en cause la constatation de l'IBPT que SFR n'a pas respecté le prescrit de l'AM facture de base.
43. Le point de vue de SFR concernant la gravité de l'infraction, le montant de l'amende et les mesures réalisées par SFR pour mettre fin à l'infraction et l'appréciation de l'IBPT à cet égard sont discutés au point 6.

5.5. Décision concernant le respect de l'article 4/1 de l'AM facture de base

44. L'IBPT maintient définitivement les griefs communiqués par courrier le 1^{er} juin 2017 à SFR et estime définitivement que SFR n'a pas respecté l'article 4/1 de l'AM facturde de base durant la période comprise entre le 1^{er} février 2014 et le 30 juin 2017 (SFR a déposé un exemple de facturation du 12 juillet 2017 attestant de la mise en conformité de ses factures pour le mois de juillet).

6. Mesures associées à l'infraction constatée

45. L'IBPT envisageait dans sa lettre de grief du 1^{er} juin 2017, deux mesures possible à l'égard de SFR, en exécution de l'article 21 de la loi IBPT :
1. L'imposition d'une amende administrative ;
 2. L'injonction à SFR de remédier à l'infraction dans un délai déterminé.

6.1. Point de vue de SFR vis-à-vis des mesures envisagées communiquées à l'occasion de la lettre de griefs

46. SFR soutient ce qui suit, en ce qui concerne l'injonction et l'amende envisagée :
47. SFR ne conteste pas l'infraction qui lui est reprochée, mais soutient avoir pris toutes les dispositions en vue d'y mettre fin.
48. SFR estime l'amende envisagée dans la lettre de griefs comme étant disproportionnée.
49. SFR soutient ensuite que l'infraction ne peut être qualifiée de grave ni même de moyenne étant donné que son omission serait limitée à certains abonnés et que lesdits abonnés n'étaient pas dénués de toute information de consommation étant donné l'existence de l'espace-client « My account ».
50. SFR souligne à plusieurs reprises qu'elle aurait pris les dispositions nécessaires afin de remédier à l'infraction dès qu'elle en aurait pris conscience. SFR souligne également qu'elle n'aurait reçu aucune plainte au sujet de ses factures.
51. SFR soutient en outre que SFR n'aurait jamais été interpellée par le passé pour le non-respect de l'article 4/1 de l'AM facture de base. SFR estime qu'elle aurait collaboré aux demandes d'informations de l'IBPT contrairement à ce que dernier soutiendrait et qu'elle aurait tout mise en oeuvre pour remédier à l'infraction dès le mois de mai 2017. Ces éléments seraient, pour SFR, autant de circonstances atténuantes.

52. En ce qui concerne la mesure envisagée par l'IBPT d'ordonner de mettre fin à l'infraction, SFR soutient rapporter la preuve de la régularisation de sa situation et dépose lors de son audition, des exemples de facturation récemment émises pour témoigner de ce fait.
53. SFR soutient que l'amende administrative envisagée serait disproportionnée. SFR soutient que l'infraction ne saurait être qualifiée de grave ni même de délibérée et que l'article 21 de la loi IBPT prévoirait d'abord la faculté de prononcer un ordre de remédier à l'infraction. L'intentement de la procédure par l'IBPT serait, pour SFR, un avertissement suffisant.
54. En tout état de cause, SFR soutient que le montant de la sanction envisagée par l'IBPT serait contraire à sa propre jurisprudence, en comparaison à une amende similaire imposée à Brutele et à Nethys et en comparant la « taille » de ces opérateurs.

6.2. Motivation concernant l'ordre de remédier à l'infraction et les prescriptions relatives à la manière dont il faut remédier à l'infraction

55. SFR expose à juste titre qu'un ordre de remédier à l'infraction serait devenu sans objet dès lors que SFR a remédié à l'infraction.
56. SFR rapporte la preuve qu'il a été remédié à l'infraction. SFR a déposé en ce sens, lors de l'audience du 28 août 2017 des exemples de facturation qui attestent qu'il a été remédié à l'infraction.
57. Pour ces raisons, l'IBPT ne peut matériellement décider qu'il devrait être remédié à l'infraction dès lors que cela a été fait.
58. L'IBPT n'enjoint donc pas SFR à remédier à l'infraction.

6.3. Motivation relative à l'imposition d'une amende administrative

59. Etant donné le grief retenu et l'impact de ce grief sur les intérêts des utilisateurs pendant la période infractionnelle, l'IBPT considère que l'imposition d'une amende administrative à SFR se justifie.
60. Les intérêts des utilisateurs ont en effet été lésés par SFR, en ce que l'accès des utilisateurs à l'information relative au volume de données qu'ils ont utilisé au cours du mois précédent a été rendu plus difficile par le fait que les utilisateurs n'étaient pas en mesure de lire simplement cette information sur la facture de base, mais devaient savoir que l'URL indiqué sur la facture est aussi l'URL sur lequel il peuvent trouver leur consommation internet passée et devaient recopier cet URL dans leur navigateur Internet pour obtenir cette information essentielle⁶ pour les utilisateurs finals, après avoir complété un processus d'inscription.

⁶ Voyez le considérant de l'arrêté ministériel mentionné plus haut : *“ que la facture est un moyen approprié pour informer le consommateur de sa consommation de données mensuelle.”*

61. Ceci concerne l'ensemble des factures et des abonnés. Sur la base de la réponse de SFR du 11 mai 2017 à la demande d'information de l'IBPT du 10 février 2017, il peut être estimé que [confidentiel]⁷ factures ont été concernées du 1^{er} février 2014 au 31 janvier 2017.
62. En ce qui concerne la période de l'infraction SFR ne contredit pas en l'espèce que l'infraction ait débuté au moment de l'entrée en vigueur de l'article 4/1 de l'AM facture de base, à savoir le 1^{er} février 2014. Comme l'IBPT considère que l'infraction s'est terminée le 30 juin 2017, l'infraction s'étend donc sur une durée de 41 mois au 30 juin 2017 (3 ans et 5 mois).
63. Le fait que les intérêts des clients de SFR ne seraient pas lésés intentionnellement n'empêche pas l'imposition d'une amende. L'IBPT analyse le fond de l'argument de SFR au point relatif aux circonstances atténuantes.
64. Le point relatif au fait que, selon SFR, ses clients n'étaient pas dénués de toute information étant donné l'existence d'un espace-client est abordée au point 6.4.1.
65. Compte tenu de l'importance du nombre de clients impactés, et de la généralité du manquement par le passé, l'imposition d'une sanction effective est jugée appropriée.

6.4. Motivation relative au montant de l'amende administrative

66. Il convient de constater que le législateur, à l'article 21, §§ 1 à 5, de la loi IBPT, n'a fixé aucune méthode de calcul des amendes administratives, ni aucun critère spécifique dont le Conseil devrait tenir compte dans le cadre de la fixation du montant d'une amende administrative.
67. En vue de la fixation du montant d'une amende administrative, il convient également de tenir compte des principes imposés aux autorités réglementaires nationales par le législateur européen.
68. En l'occurrence, cela signifie qu'il s'agit de raisonner sur la base des principes généraux repris aux articles 10.2 et suivants de la Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, telle que modifiée par la Directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 (ci-après: "la directive autorisation"). Ces dispositions concernent le respect de conditions et d'obligations imposées par la législation (au sens large) ou par des décisions des autorités de régulation.
69. Selon les termes de ces dispositions, il est prévu en matière de sanctions que l'autorité réglementaire nationale (ci-après : ARN) doit pouvoir prendre des « mesures appropriées et proportionnées » en vue d'assurer l'exécution d'une demande visant à la cessation d'une infraction (art. 10.3, première phrase, de la directive autorisation), et que les Etats membres peuvent à cet effet habiliter les ARN à prendre des « *sanctions financières dissuasives* » s'il y a lieu (art. 10.3, alinéa 2, a), de la directive autorisation).
70. Dans le cadre de l'appréciation du caractère approprié et proportionné de l'amende qui découle de ce qui précède, l'IBPT dispose d'une compétence discrétionnaire⁸.

⁷ [Confidentiel].

⁸ Cf. par analogie les Lignes directrices de la Commission européenne pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement (CE) n° 1/2003, *Journal officiel*, 1^{er} septembre 2006, n° C 2010, pages 2 à 5.

6.4.1. Détermination du montant de base

71. Aux termes de l'article 21, § 5, de la loi IBPT, le montant de l'amende administrative peut s'élever au maximum à 5 % du chiffre d'affaires de SFR réalisé au cours de l'exercice complet le plus récent dans le secteur des communications électroniques.
72. L'exercice complet le plus récent connu de l'IBPT est l'exercice 2016.
73. Au cours de l'exercice 2016, SFR a réalisé un chiffre d'affaires total dans le secteur des communications électronique pour un montant de [confidentiel]⁹.
74. L'IBPT peut donc infliger à SFR une amende maximale pour un montant arrondi de [confidentiel] (soit 5% du chiffre d'affaires total dans le secteur des communications électroniques).
75. L'IBPT estime cependant qu'une amende maximale en l'espèce n'est ni proportionnelle, ni adéquate.
76. L'IBPT estime indiqué de prendre en compte les éléments suivants en vue de la fixation d'une amende administrative adéquate et proportionnelle :

a) Principe de proportionnalité et chiffre d'affaires sur le marché concerné

77. Bien que l'article 21 de la loi IBPT prend pour point de départ le chiffre d'affaires complet du contrevenant dans le secteur des communications électroniques, l'IBPT estime indiqué en l'espèce d'utiliser comme point de départ pour le calcul du montant de base de l'amende le chiffre d'affaires qui est en relation avec l'infraction (ci-après : « le chiffre d'affaires de niche »).
78. L'infraction est commise à l'égard des abonnés à des services Internet, fourni en position déterminée.
79. SFR a réalisé en 2016 un chiffre d'affaires pour un montant de [confidentiel] dans le segment de l'Internet fixe large bande¹⁰.
80. L'IBPT retient donc aussi le montant de [confidentiel] comme montant du chiffre d'affaires en relation avec l'infraction.

b) Durée de l'infraction

81. SFR ne contredit pas en l'espèce que l'infraction ait débuté au moment de l'entrée en vigueur de l'article 4/1 de l'AM facture de base, à savoir le 1^{er} février 2014, et se poursuit jusqu'au moment actuel. L'infraction s'étend donc pour le moment sur une durée de de 41 mois au 30 juin 2017 (3 ans et cinq mois).

⁹ Chiffre d'affaire à l'exclusion de l'activité dans le segment de la télédistribution.

¹⁰ Ce montant inclut les « bundles ».

c) Gravité de l'infraction

82. La gravité de l'infraction peut être établie en fonction de la nature de l'infraction et de l'impact qu'elle a eu sur l'objectif principalement poursuivi par le législateur dans l'article 4/1 de l'AM facture de base : la protection des intérêts des utilisateurs.
83. L'article 4/1 de l'AM facture de base formule une obligation claire.
84. Par le fait de ne pas indiquer sur la facture l'utilisation du volume mensuel de données, SFR commet une infraction évidente à la réglementation en vigueur.
85. La mise à disposition sur la page web personnelle du client du volume de données utilisé rencontre aussi l'objectif de transparence, mais ni SFR, ni d'ailleurs l'IBPT (qui, conformément à l'article 8, 4°, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, a pour mission de promouvoir la fourniture d'informations claires), ne peuvent, dans le cadre des dispositions réglementaires actuellement en vigueur, décider qu'une telle mise à disposition remplacerait (au lieu de se limiter à la compléter) l'exécution de l'obligation prévue par l'article 4/1 de l'AM facture de base.
86. Les intérêts des utilisateurs, ainsi qu'il a été indiqué plus haut dans la section consacrée à la motivation relative à l'imposition d'une amende, ont été lésés par SFR. Ainsi, l'accès des utilisateurs à l'information relative au volume de données qu'ils ont utilisé au cours du mois précédent a été rendu plus difficile par le fait que les utilisateurs n'étaient pas en mesure de lire simplement cette information sur la facture de base, mais devaient savoir que l'URL indiqué sur la facture est aussi l'URL sur lequel il peuvent trouver leur consommation internet passée et puis utiliser leur navigateur Internet après un processus d'inscription, pour obtenir cette information essentielle pour les utilisateurs finals.
87. De ce fait, SFR a lésé de manière injustifiée les intérêts des utilisateurs finals.
88. Ceci concerne la totalité des abonnés à l'Internet à large bande (cf. argumentaire développé plus haut à propos de la motivation relative à l'imposition d'une amende).
89. Au vu des motifs exposés ci-dessus, il convient de considérer que l'infraction à l'article 4/1 de l'AM facture de base commise par SFR constitue une infraction d'un niveau de gravité moyen.

d) Evaluation chiffrée de la gravité et de la durée de l'infraction

90. Vu les considérations exposées plus haut concernant la prise en compte du chiffre d'affaires de niche comme point de départ pour le calcul du montant de base de l'amende, l'IBPT estime raisonnable et proportionné de considérer que pour une infraction de gravité moyenne, comme en l'espèce, un montant de base de l'amende situé dans une fourchette comprise entre 0,5% et 1% du chiffre d'affaires de niche (en manière telle qu'il y ait encore une marge pour une éventuelle augmentation de l'amende entre autres pour des circonstances aggravantes et à des fins de dissuasion) soit retenu.

91. Comme indiqué plus haut, SFR donne des détails sur le volume de données sur son espace clientèle, ce qui, également selon les décisions du 27 avril 2017 prises à l'égard de Nethys SA et Brutélé SA est un facteur mitigant au niveau de la détermination de la gravité de l'infraction. Cependant, comme relevé également plus haut (et contrairement aux faits établis dans les deux décisions précitées) SFR n'a pas été transparent sur la facture quant à la faculté pour l'abonné de retrouver sur cette zone clientèle le détail de sa consommation réelle.
92. Sur base de ces éléments, l'IBPT estime qu'il est approprié d'adopter un pourcentage du chiffre d'affaires traduisant la gravité de l'infraction, qui se situe plus ou moins au milieu de la fourchette allant de 0,5% à 1%.
93. Vu ce qui précède, l'IBPT fixe le montant de base de l'amende à l'aide du pourcentage de 0,7%, ce qui donne pour une année un montant arrondi de [confidentiel].
94. Multiplié par un facteur de 3 pour tenir compte de la durée de l'infraction jusqu'au moment présent, le montant de base de l'amende s'élève à [confidentiel].

6.4.2. Facteurs susceptibles de faire augmenter et diminuer le montant de l'amende

a) Circonstances aggravantes

95. Après avoir entendu SFR, l'IBPT retient définitivement la circonstance aggravante envisagée selon laquelle, SFR n'aurait pas répondu à toutes les questions posées par l'IBPT dans sa demande d'informations initiale du 10 février 2017. Ainsi, dans sa première réponse du 28 février 2017, SFR n'a effectivement pas fourni la moindre donnée chiffrée demandée à l'IBPT, en réponse aux questions 1 et 2 de sa demande d'informations du 10 février 2017. En outre, il était impossible de déduire la conformité des factures de SFR pour l'internet mobile à partir des (rares) informations que SFR avait transmises par courrier le 28 février 2017. Un rappel a été nécessaire. De ce fait, SFR a retardé le bon déroulement du dossier.

b) Circonstances atténuantes

96. SFR n'a encore jamais été interpellée pour non-respect de l'article 4/1 de l'AM facture de base (pas de précédent du même ordre dans le chef de SFR).
97. L'absence d'intention dolosive dans le chef de SFR est attestée par le fait que SFR fournit à ses clients une information utile, même si la manière dont elle est communiquée n'est pas conforme au prescrit de l'AM facture de base.
98. SFR a remédié à l'infraction avant la clotûre de la procédure d'infraction.

6.4.3. Nécessité de donner à l'amende un caractère dissuasif

99. Une des fonctions d'une amende consiste à inciter le contrevenant à mettre fin à une infraction et/ou à l'inciter à ne pas récidiver, de même qu'à décourager d'autres à adopter le même comportement constitutif d'infraction.

100. Ceci étant il est néanmoins opté ici pour une amende plutôt limitée à l'encontre de SFR, par laquelle l'IBPT souhaite surtout donner un signal clair que les infractions aux articles prescrivant qu'une information doit figurer sur la facture (comme par exemple, à partir du 1^{er} juillet 2017, l'article 16 de l'arrêté royal du 6 septembre 2016 relatif à la migration des services de ligne fixe et des offres groupées de services dans le secteur des communications électroniques, ou l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 31 août 2016 modifiant l'arrêté ministériel du 12 novembre 2009 fixant le niveau de détail de la facture de base en matière de communications électroniques), donneront lieu à des sanctions conformément au prescrit légal.

101. Il est également pertinent de relever que l'IBPT a récemment imposés des amendes de € 96.800 et € 40.000 à respectivement Nethys SA et Brutélé SA, pour l'infraction au même article 4/1 de l'AM facture de base. Bienque les faits et les comportements respectifs ne sont pas totalement comparables et que les sociétés en question n'ont pas la même position sur le marché (par exemple en termes de chiffres d'affaires de niche), il ne serait pas équitable d'imposer une amende à SFR dont le montant est considérablement supérieur aux montants appliqués vis-à-vis de Nethys et Brutélé, après avoir tenu compte des différences précitées entre les sociétés respectives.

6.4.4. Conclusion

102. Au vu des éléments précités, l'IBPT fixe le montant de l'amende administrative à € 25 000.

103. Si dans le futur d'autres infractions à l'article 4/1 de l'AM facture de base lésant les intérêts des abonnés sont commises, elles donneront lieu également à des sanctions conformément au prescrit légal. Le cas échéant le montant de l'amende pourra être supérieur au montant prévu dans le cadre de la présente décision.

7. Décision

104. L'Institut belge des services postaux et des télécommunications,

- vu l'article 4/1 de l'AM facture de base,

- vu l'article 21 de la loi IBPT,

1. constate **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**, durant la période qui s'étend entre le 1^{er} février 2014 et le 30 juin 2017, en ce que SFR, pour les contrats portant entièrement ou partiellement sur l'accès à Internet en position déterminée, ne mentionne pas sur la facture de base le volume de données utilisé pendant la période de référence.

2. impose à SFR une amende administrative d'un montant de **25000 euros**. Cette amende est destinée au Trésor.

3. ordonne à SFR de payer ce montant dans les 60 jours 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 des recettes générales, avec en communication «Amende IBPT à SFR pour non-respect de l'article 4/1 de l'AM facture de base ».

8. Voies de recours

105. 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 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.
106. 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

Jack Hamande
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil