



Institut belge des services postaux  
et des télécommunications

**Décision du Conseil de l'IBPT  
du 14 janvier 2020  
concernant le non-respect par Proximus des règles  
relatives à l'identification des utilisateurs finals de  
cartes prépayées**

**VERSION NON-CONFIDENTIELLE**

## TABLE DES MATIÈRES

|   |    |
|---|----|
| 1. OBJET.....   | 3  |
| 2. BASE LÉGALE ET PROCÉDURE.....                            | 3  |
| 2.1. Base légale.....                                       | 3  |
| 2.2. Dispositions applicables dans la présente affaire..... | 5  |
| 2.3. Procédure.....   | 5  |
| 3. ABSENCE D'UNE COPIE DU PASSEPORT.....                    | 5  |
| 3.1. Exposé de la problématique.....                        | 5  |
| 3.2. Appréciation de l'IBPT.....                            | 7  |
| 4. ABSENCE D'UTILISATION DU CHECKDOC POUR L'eID.....        | 7  |
| 4.1. Exposé de la problématique.....                        | 7  |
| 4.2. Appréciation de l'IBPT.....                            | 8  |
| 5. MESURES PRISES PAR PROXIMUS.....                         | 8  |
| 5.1. Introduction manuelle des données.....                 | 8  |
| 5.2. Conservation de documents par les points de vente..... | 8  |
| 6. AMENDE.....  | 9  |
| 6.1. Nécessité d'imposer une amende.....                    | 9  |
| 6.2. Principes pour le calcul du montant de l'amende.....   | 9  |
| 6.3. Calcul du montant.....                                 | 10 |
| 6.3.1. Le chiffre d'affaires pris en compte.....            | 10 |
| 6.3.2. Le taux de gravité de l'infraction.....              | 11 |
| 6.3.3. Les circonstances aggravantes et atténuantes.....    | 13 |
| 6.3.4. Calcul final du montant de l'amende.....             | 14 |
| 7. DÉCISION.....  | 15 |
| 8. VOIES DE RECOURS.....                                    | 15 |

## 1. OBJET

1. Par la présente décision, l'IBPT impose à Proximus une amende administrative d'un montant de 150.000 €, 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 (ci-après l'identification des utilisateurs finals), à savoir :
  - a) l'article 127 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après « LCE »), tel que modifié en septembre 2016<sup>1</sup> ;
  - b) l'arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée (ci-après l'arrêté royal du 27 novembre 2016).
2. Il résulte de ces règles ce qui suit. Depuis le 17 décembre 2016, il est interdit à un opérateur d'activer une carte prépayée sans que l'utilisateur final ne se soit au préalable identifié<sup>2</sup>. Au plus tard pour le 7 juin 2017, les opérateurs devaient déconnecter les utilisateurs finals non identifiés d'anciennes cartes prépayées (les cartes prépayées achetées avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 27 novembre 2016)<sup>3</sup>. Au plus tard pour le 30 juin 2017, les opérateurs devaient mettre en place checkdoc.be (ci-après checkdoc) pour les cartes eID. Checkdoc permet de détecter si une carte eID a été volée ou perdue<sup>4</sup>.

## 2. BASE LÉGALE ET PROCÉDURE

### 2.1. Base légale

3. La présente décision est prise sur base de l'article 21 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (ci-après la « loi IBPT-statut »), qui dispose comme suit :

---

<sup>1</sup> Modification par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 2016 portant modification de l'article 127 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l'article 16/2 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

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

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

<sup>4</sup> Articles 11, § 1<sup>er</sup> et 20 de l'arrêté royal du 27 novembre 2016.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2. Dispositions applicables dans la présente affaire

4. L'article 127, § 1<sup>er</sup>, al. 7, de la LCE stipule ce qui suit :

*« L'opérateur ou le fournisseur visé à l'article 126, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> conserve une copie des documents d'identification autres que la carte d'identité électronique belge ».*

5. L'arrêté royal du 27 novembre 2016 prévoit entre autres ce qui suit :

- *« Pour ce qui concerne les nouvelles cartes prépayées, l'entreprise concernée ne peut activer la carte que pour autant qu'elle ait au préalable identifié l'utilisateur final »* (article 7, al. 3) ;
- *« Lorsque l'utilisateur final présente une carte d'identité belge pour s'identifier, elle vérifie, de manière systématique, avant l'activation de la carte prépayée, que cette carte d'identité n'a pas été volée ou n'a pas fait l'objet d'une fraude ».* (article 11, § 1<sup>er</sup>) ;
- *« Les entreprises concernées mettent en oeuvre la vérification systématique visée à l'article 11, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, au plus tard pour le 30 juin 2017 ».* (article 20, al. 3)

## 2.3. Procédure

6. La procédure suivante a été suivie :

- a) Le 19 juillet 2019, l'IBPT a envoyé à Proximus le projet de la présente décision ;
- b) Dans un courrier du 19 août 2019, Proximus y a répondu (ci-après les observations écrites du 19 août 2019) ;
- c) Le 11 septembre 2019, Proximus a été entendue par le Conseil de l'IBPT ;
- d) Le 6 décembre 2019, le projet de la présente décision a été soumis aux régulateurs média. Les régulateurs média ont fait savoir à l'IBPT qu'ils n'avaient pas de commentaires à formuler.

## 3. ABSENCE D'UNE COPIE DU PASSEPORT

### 3.1. Exposé de la problématique

7. Entre le 16 et le 25 juillet 2018, les officiers de police judiciaire (ci-après OPJ) de l'IBPT ont effectué des contrôles dans 8 points de vente de cartes prépayées de Proximus. Dans 5 points de vente, une carte prépayée a été activée avec un passeport d'un OPJ sans qu'une copie de ce passeport ne soit effectuée comme prévu à l'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la LCE<sup>5</sup>. Quatre de ces cinq points de vente sont la propriété de Proximus.

8. Par email du 26 juillet 2018, les OPJ de l'IBPT en ont informé Proximus.

---

<sup>5</sup> L'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la LCE : *« L'opérateur ou le fournisseur visé à l'article 126, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> conserve une copie des documents d'identification autres que la carte d'identité électronique belge. »*

9. Le 3 août 2018, Proximus a informé l'IBPT qu'il avait rappelé aux points de vente les procédures pour l'identification des utilisateurs finals de cartes prépayées.
10. Le 10 août 2018, Proximus a informé l'IBPT qu'il mettrait en œuvre des modifications aux procédures internes d'identification des utilisateurs finals de cartes prépayées dans le courant du mois de septembre. Le 24 août, Proximus a fait savoir à l'IBPT qu'il suspendait la possibilité de s'identifier à l'aide d'un passeport pour les cartes prépayées dans l'attente de la mise en œuvre des modifications susmentionnées (suspension en vigueur à partir du 27 août 2018). Selon les explications de Proximus, cette suspension s'explique par le fait que l'introduction des modifications susmentionnées prenait un temps considérable.
11. Le 13 septembre 2018, Proximus a recommencé à identifier les utilisateurs finals de cartes prépayées à l'aide d'un passeport sur base d'une nouvelle procédure d'identification, à savoir que l'activation de la carte prépayée ne se fait qu'après vérification manuelle du scan du passeport par Mifratel, partenaire externe de Proximus, qui vérifie d'abord pour chaque scan, entre autres, la qualité et lisibilité des données d'identification:
  - a) Si le résultat du contrôle par Mifratel est positif, la carte prépayée est activée immédiatement ;
  - b) Si le résultat du contrôle est négatif, le point de vente en est informé par téléphone et par email, et est invité à régulariser la situation (renvoi du scan conformément à la réglementation applicable) ;
  - c) Sans un dossier complet et validé par Mifratel, la carte prépayée n'est pas activée.
12. En outre, Proximus procède elle-même à un contrôle, sur base d'un échantillon, des vérifications effectuées par Mifratel. Si Proximus détecte une erreur dans l'échantillon (par exemple, une erreur d'écriture), elle la corrigera immédiatement.
13. Les 19, 25 et 26 septembre 2018, les OPJ de l'IBPT ont constaté que les points de vente de Proximus prenaient bien une copie du passeport lors de l'identification de l'utilisateur final.
14. Le 25 septembre 2018, Proximus a lancé sa procédure interne de ré-identification de toutes les cartes prépayées pour lesquelles une copie du passeport n'était pas disponible ou jugée de qualité insuffisante.
15. Le 1<sup>er</sup> octobre 2018, les OPJ de l'IBPT ont entendu Proximus. Selon les déclarations de ce dernier, environ [confidentiel] utilisateurs finals de cartes prépayées ont été identifiés sur base d'un passeport et pour [confidentiel] utilisateurs finals, aucune copie du passeport n'a été effectuée conformément aux dispositions applicables. Proximus leur a demandé de s'identifier à nouveau pour 29 septembre 2018 au plus tard. En l'absence de nouvelle identification, la carte SIM a été bloquée, de sorte que l'utilisateur final ne pouvait plus effectuer d'appels ni en recevoir.
16. Le 26 mars 2019, les OPJ de l'IBPT ont pris connaissance du fait que Proximus ne permettait plus l'identification avec un passeport belge, mais uniquement avec l'eID ou un passeport étranger.

### 3.2. Appréciation de l'IBPT

17. L'IBPT estime que Proximus n'a pas correctement appliqué la législation lorsque les utilisateurs finals présentaient un passeport pour s'identifier (absence de copie du passeport)<sup>6</sup>. L'infraction s'étend du 17 décembre 2016 (date d'entrée en vigueur de la réglementation relative à l'identification des utilisateurs finals de cartes prépayées) jusqu'au mois d'août 2018 (information des points de vente et suspension de l'activation de carte prépayée sur base d'un passeport).

## 4. ABSENCE D'UTILISATION DU CHECKDOC POUR L'eID

### 4.1. Exposé de la problématique

18. Le 19 septembre 2018, les OPJ de l'IBPT ont constaté ce qui suit lors d'un contrôle dans un point de vente de cartes prépayées de Proximus. Suite à des difficultés informatiques pour identifier l'OPJ à l'aide de son passeport, un préposé du point de vente a activé la carte SIM de l'OPJ avec une carte eID, qui, selon les affirmations de ce point de vente, avait été oubliée dans ce point de vente par un autre client. Il a donc utilisé une carte eID qui avait été déclarée comme perdue/volée auprès de la police. Il est également apparu que le point de vente disposait de plusieurs cartes d'identité déclarées comme perdues ou volées.

19. Il est apparu que cette carte d'identité a été utilisée trois fois pour enregistrer une carte prépayée au nom d'une personne autre que le titulaire de la carte d'identité (dont une fois dans le cadre du contrôle de l'OPJ de l'IBPT). Or, en vertu des articles 11, § 1<sup>er</sup> et 20 de l'arrêté royal du 27 novembre 2016, Proximus devait mettre en place checkdoc pour les cartes eID au plus tard pour le 30 juin 2017. Checkdoc permet de détecter si une carte d'identité a été volée ou perdue. L'IBPT ne conteste pas que Proximus a bien mis en place checkdoc mais il apparaît que les points de vente étaient en mesure de ne pas l'utiliser comme il résulte du paragraphe suivant.

20. Lors de son audition du 1<sup>er</sup> octobre 2018 par les OPJ de l'IBPT, Proximus a déclaré que lors de l'introduction manuelle des données par le point de vente dans ses systèmes informatiques, ce dernier doit ouvrir le site checkdoc et doit contrôler si la carte d'identité présentée est valable. Ces instructions de Proximus n'ont pas été suivies par le point de vente contrôlé par les OPJ de l'IBPT.

21. Proximus a mis en place les solutions suivantes tant pour le passé que pour le futur :

- a) Selon les explications de Proximus, [confidentiel] cartes prépayées ont été identifiées sur base du processus manuel d'identification de cartes eID. Pour [confidentiel] cartes prépayées, il était pertinent de mettre en œuvre le test checkdoc, ce qu'elle a fait au mois d'octobre 2018. Cela a donné [confidentiel] contrôles positifs et [confidentiel] contrôles négatifs. Proximus a demandé une nouvelle identification pour ces [confidentiel] clients. Les clients qui ne se sont pas identifiés à nouveau ont été bloqués.

---

<sup>6</sup> L'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la LCE : « L'opérateur ou le fournisseur visé à l'article 126, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> conserve une copie des documents d'identification autres que la carte d'identité électronique belge. »

- b) Le 5 octobre 2018, Proximus a indiqué ce qui suit dans une lettre à l'IBPT : « *A partir du vendredi 5 octobre, il ne sera plus possible d'effectuer une identification manuelle en magasin avec des cartes d'identité électroniques belges. L'identification avec une carte d'identité électronique belge est [...] encore possible via un processus d'identification automatique au cours duquel la vérification checkdoc est systématiquement garantie* »<sup>7</sup>, ce que les OPJ ont pu constater lors d'un contrôle le 26 mars 2019. Par « *processus d'identification automatique* », l'IBPT comprend la lecture de l'eID à l'aide d'un « *e-reader* » (lecteur de carte d'identité).

## 4.2. Appréciation de l'IBPT

22. L'IBPT estime que Proximus n'a pas assuré une utilisation obligatoire par les points de vente de checkdoc lorsque le document d'identification présenté est une carte eID et ce du 30 juin 2017 (date à laquelle checkdoc devait être mis en place) au 5 octobre 2018 (date à laquelle l'identification de l'utilisateur final n'est techniquement plus possible sans utilisation de checkdoc).

## 5. MESURES PRISES PAR PROXIMUS

### 5.1. Introduction manuelle des données

23. Lors de l'audition du personnel du point de vente visé au paragraphe 18 le 21 septembre 2018 et le 1<sup>er</sup> octobre 2018, il est apparu que les données du client étaient introduites de manière manuelle dans le système informatique de Proximus et ce tant pour les cartes d'identité belge que pour les passeports. Le lecteur de carte eID n'est plus utilisé depuis la mise à jour du système d'exploitation de Windows. En cas d'introduction manuelle des données, une liste apparaît avec les données qui ont déjà été introduites dans le système, ce qui crée le risque que ces données soient réutilisées de manière frauduleuse par le point de vente pour une nouvelle identification.

24. Le 5 octobre 2018, Proximus a pris les mesures suivantes :

- a) Communication vers tous les points de vente les informant qu'à titre de précaution l'activation manuelle de cartes prépayées n'est temporairement plus autorisée et techniquement bloquée en AOL (outil d'activation des cartes prépayées) ;
- b) Seul le processus d'identification avec eID Reader, via Proximus.be et passeport reste actif ;
- c) Suppression du menu déroulant, en AOL, permettant de visualiser les dernières cartes prépayées activées.

25. L'IBPT ne retient pas de grief envers Proximus et conclut que ce dernier a pris des mesures pour éviter une réutilisation frauduleuse par les points de vente des données d'identification.

### 5.2. Conservation de documents par les points de vente

26. En date du 21 mai 2019, Proximus a informé l'IBPT des mesures qu'il a prises pour assurer que les points de vente détruisent les données et document d'identification dès l'activation de la carte prépayée. L'IBPT ne retient pas de grief envers Proximus mais prend note des déclarations de ce dernier.

---

<sup>7</sup> Traduction libre.



## 6. AMENDE

27. Dans le cadre du choix de l'amende administrative comme sanction et du calcul du montant de celle-ci, l'IBPT a tenu compte, dans la mesure du possible, des motifs de l'arrêt de la Cour des marchés dans l'affaire *Skype* (arrêt du 2 octobre 2019, dans l'affaire 2016/AR/1312).

### 6.1. Nécessité d'imposer une amende

28. L'IBPT est d'avis que l'imposition d'une amende administrative à Proximus est justifiée pour les raisons suivantes :

- a) Les dispositions non respectées ont été adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la traite des êtres humains. Pouvoir identifier les utilisateurs de cartes prépayées en est un élément essentiel ;
- b) Les infractions constatées nuisent à la confiance que les utilisateurs finaux doivent pouvoir avoir dans les opérateurs. Cette confiance comprend également la certitude que les cartes eID des utilisateurs finaux qui sont déclarées perdues/volées auprès de la police ne puissent pas être utilisées par les opérateurs afin d'activer des cartes prépayées pour d'autres utilisateurs finaux ;
- c) Pour garantir le respect des obligations légales par les opérateurs, un simple avertissement ne suffit pas. Ne pas imposer d'amende peut générer le signal que les opérateurs peuvent violer la législation sans crainte de sanctions financières, et qu'il leur suffit de se mettre en ordre une fois que les officiers de police judiciaire de l'IBPT leur communiquent leur constat d'infraction ;
- d) Les infractions à l'obligation d'identifier correctement les utilisateurs finals de cartes prépayées ont déjà conduit par le passé à l'imposition d'une amende par l'IBPT<sup>8</sup>.

### 6.2. Principes pour le calcul du montant de l'amende

29. Le montant de l'amende doit être proportionnel à la gravité de l'infraction et doit également produire un effet dissuasif tant par rapport à Proximus que par rapport aux autres opérateurs.

---

<sup>8</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 15 juin 2018 visant à l'imposition de mesures prévues à l'article 21 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges à Lycamobile dans le cadre de l'identification des utilisateurs finals de cartes prépayées ; Décision du Conseil de l'IBPT du 24/04/2019 concernant le non-respect par Lycamobile de la législation relative à l'identification des utilisateurs finals de cartes prépayées.

30. 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°, de la loi IBPT-statut). L'exercice complet le plus récent connu de l'IBPT est l'exercice 2018. Au cours de l'exercice 2018, Proximus a réalisé un chiffre d'affaires total dans le secteur des communications électroniques de [confidentiel] €. L'IBPT peut donc infliger à Proximus une amende d'un montant maximal de [confidentiel] € (soit 5% du chiffre d'affaires total dans le secteur des communications électroniques). Le montant de l'amende retenu en l'espèce est bien en deça de ce montant maximum. En effet, le montant final de l'amende imposée à Proximus s'élève à 150.000 euros, ce qui représente seulement approximativement [confidentiel] % du chiffre d'affaires de Proximus réalisé en 2018.
31. L'IBPT détaille dans les paragraphes suivants les éléments qu'il a pris en compte pour le calcul du montant de l'amende.

### 6.3. Calcul du montant

#### 6.3.1. Le chiffre d'affaires pris en compte

32. Pour le calcul du montant de l'amende et conformément à sa pratique actuelle l'IBPT prend en compte le chiffre d'affaires du marché en lien avec l'infraction<sup>9</sup>. Il s'agit plus particulièrement du marché résidentiel des services mobiles offerts à l'aide de cartes prépayées.
33. Selon les informations communiquées par Proximus à l'IBPT, pour l'année 2018, ce dernier a généré un chiffre d'affaire de détail net (sans TVA) pour le marché résidentiel des services mobiles offerts à l'aide de carte prépayées de [confidentiel] €<sup>10</sup>. Ensuite, 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'infraction<sup>11</sup>.
34. Concernant la première infraction (absence de copie du passeport), l'IBPT considère que depuis la date à laquelle il est devenu obligatoire d'identifier les utilisateurs finals de cartes prépayées (17 décembre 2016) jusqu'au mois d'août 2018 (information des points de vente et suspension de l'activation de carte prépayée sur base d'un passeport), Proximus a été en défaut de respecter la réglementation relative aux cartes prépayées, soit pendant une durée d'environ 1 an et 8 mois.
35. Concernant la deuxième infraction (absence d'utilisation de checkdoc), l'IBPT estime que l'infraction a comme point de départ le 30 juin 2017 (date de la mise en place obligatoire de checkdoc) au 5 octobre 2018 (date à laquelle Proximus indique avoir rendu obligatoire l'utilisation de checkdoc), soit pendant une durée d'environ 1 an et trois mois.

---

<sup>9</sup> Voy. dans ce sens les décisions suivantes de l'IBPT : Décision du Conseil de l'IBPT du 27 avril 2017 concernant l'imposition d'une amende administrative 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 ; Décision du Conseil de l'IBPT du 12 octobre 2017 concernant l'imposition d'une amende administrative 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.

<sup>10</sup> Ce chiffre est le chiffre d'affaires après déduction des réductions et notes de crédit.

<sup>11</sup> Voy. dans ce sens la décision du Conseil de l'IBPT du 15 juin 2018 visant à l'imposition de mesures prévues à l'article 21 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges à Lycamobile dans le cadre de l'identification des utilisateurs finals de cartes prépayées

36. L'IBPT constate que les infractions sont relativement longues et durent en moyenne de 1 an et 6 mois. Le revenu de détail net pris en compte par l'IBPT est donc de une fois et demi (1,5) ce revenu ([confidentiel] €), soit [confidentiel] €.
37. Proximus estime que la durée de l'infraction est excessive. Le délai commence à courir à partir de l'entrée en vigueur des obligations légales. Cependant, l'IBPT n'a constaté les infraction que « *beaucoup plus tard* ». Proximus estime que l'amende ne devrait concerner que la période sur laquelle portent les conclusions de l'IBPT.
38. L'IBPT estime que les délais de contrôle et de poursuite sont raisonnables. Le délai de poursuite intervient dans l'année qui suit l'entrée en vigueur des dispositions contrôlées. Quant à la durée des infractions proprement dites, Proximus n'établit pas qu'il a respecté les dispositions litigieuses, dès leur entrée en vigueur, soit le 17 décembre 2016 pour ce qui concerne la copie du passeport et le 30 juin 2017 pour la mise en place de checkdoc, ou pour quelque période que ce soit après cette date.

### 6.3.2. Le taux de gravité de l'infraction

39. L'IBPT considère que les infractions prises ensemble constituent un manquement grave à la réglementation applicable et retient un taux de 0,5% pour les raisons suivantes.
40. Il ressort de l'audition de Proximus du 1<sup>er</sup> octobre 2018 que sur environ [confidentiel] utilisateurs finaux de cartes prépayées identifiés sur base d'un passeport, [confidentiel] utilisateurs finaux ne l'avaient pas été conformément à la législation. Il s'agit donc d'une proportion importante d'utilisateurs mal identifiés ([confidentiel]).
41. Proximus soutient lors de son audition du 11 septembre 2019 que l'utilisateur final a été correctement identifié, vu qu'elle a collecté et conservé les données d'identification minimales requises dans la réglementation, même si une copie du passeport n'a pas été effectuée. L'IBPT ne conteste pas que Proximus ait collecté et conservé ces données, ce qui contribue à établir l'identification de l'utilisateur final mais souligne que la copie du passeport permet aux autorités de déterminer si le passeport est valable ou non (faux document, etc.) et de confronter les données d'identification encodées à la copie du passeport et de constater que les données encodées ne correspondent pas (parfaitement) au passeport. En tout état de cause, Proximus n'a pas respecté la réglementation (l'absence de copie du passeport constitue une violation de l'article 127, §1, al. 7 de la LCE).
42. Proximus a estimé qu'il était nécessaire d'appliquer a posteriori le test checkdoc pour 181.526 cartes prépayées déjà enregistrées, ce qui a donné 52.974 résultats négatifs. Il s'agit donc d'un problème de grande ampleur. De plus, l'absence d'utilisation de checkdoc est très problématique, vu que cela a permis d'identifier une personne sur base de la carte eID d'une autre personne, ce qui est de nature à induire les autorités judiciaires en erreur.
43. Proximus entend relativiser l'importance des tests négatifs obtenus par checkdoc en avançant les arguments suivants.

44. Selon Proximus, il y avait tout au plus un nombre très limité d'identifications sans checkdoc dues à une erreur humaine ou à une procédure non suivie. Proximus ne donne cependant pas de chiffres précis à cet égard.
45. Selon Proximus, le chiffre de [confidentiel] résultats négatifs (contrôle en octobre 2018), n'est pas indicatif du nombre de résultats négatifs qui auraient été obtenus si checkdoc avait été appliqué au moment de l'activation des cartes prépayées. Entre la date d'activation d'une carte prépayée et la date du contrôle par Proximus via checkdoc (octobre 2018), plusieurs éléments peuvent expliquer légitimement des retours checkdoc négatifs :
- a) Proximus rappelle que checkdoc n'est obligatoire que depuis le 30 juin 2017. Pour ce qui concerne les cartes prépayées qui ont été enregistrées sur base d'une procédure manuelle d'identification de la carte eID, il ne peut plus être établi par Proximus, en octobre 2018, lesquelles tombaient sous l'obligation d'identification via checkdoc. Selon cette dernière, la plus grande partie ne serait cependant pas concernée (environ [confidentiel] des cartes prépayées étaient déjà enregistrées en 30 juin 2017). L'IBPT estime que même si les chiffres de Proximus peuvent être suivis, cela signifie que [confidentiel] de [confidentiel] résultats négatifs, soit environ [confidentiel] contrôles négatifs, auraient dû mener à un refus d'activation d'une carte prépayée. L'IBPT estime que ce chiffre reste très important.
  - b) Selon Proximus, un résultat checkdoc négatif en octobre 2018 peut s'expliquer par le fait qu'entre l'activation de la carte prépayée et le mois d'octobre 2018 (contrôle par Proximus via checkdoc), la carte eID peut avoir été perdue, volée ou être venue à expiration. L'IBPT ne le conteste pas cela, mais soutient que Proximus n'est pas en mesure de chiffrer le nombre de cartes qui seraient concernées par ces hypothèses.
46. Selon l'IBPT, le fait qu'il existe une incertitude sur le nombre précis de cartes eID qui auraient dû être refusées si checkdoc avait été appliqué au moment de l'activation de la carte prépayée ne remet pas en cause le grief adressé à Proximus, à savoir que son système permettait en pratique une vérification manuelle de la carte eID par le point de vente sans appliquer checkdoc et qu'il s'agit manifestement d'une problématique de grande ampleur.
47. Dans la pratique décisionnelle de l'IBPT relative à l'imposition d'amendes, l'IBPT a déjà retenu, pour des infractions qualifiées de grave, un taux de 0,5%<sup>12</sup> ou un taux plus élevé.

---

<sup>12</sup> Voy. dans ce sens les décisions suivantes : Décision du Conseil de l'IBPT du 29 novembre 2011 visant l'imposition d'une amende administrative à Telenet pour le non-respect de l'article 108, §2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques ; Décision du Conseil de l'IBPT du 27 avril 2017 concernant l'imposition d'une amende administrative 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 ; Décision du Conseil de l'IBPT du 27 avril 2017 concernant l'imposition d'une amende administrative à Nethys 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.

48. Enfin, dans la décision de l'IBPT du 14/01/2020 imposant une amende à Telenet<sup>13</sup>, l'infraction découlant du non respect des règles relatives à l'identification des utilisateurs finals de cartes prépayées a été qualifiée de légère, ce qui a entraîné l'application d'un taux de gravité de 0,25%. Le taux retenu dans la présente décision (0,5%) est plus élevé pour les raisons suivantes. Concernant l'amende imposée à Telenet, il s'agit uniquement d'une infraction à l'article 127 de la LCE qui consistait dans le fait que Telenet n'a pas effectué une copie des passeports pour les utilisateurs de cartes prépayées activées à l'aide d'un passeport international. En revanche, Proximus commet la même infraction ainsi qu'une deuxième infraction qui consiste dans l'absence de l'utilisation de checkdoc pour enregistrer les cartes eID (infraction à l'arrêté royal du 27 novembre 2016), ce qui a permis l'activation de cartes prépayées en recourant à l'utilisation de cartes eID déclarées perdues/volées auprès de la police. La conjonction de ces deux infractions rend le manquement à la réglementation sectorielle grave.

49. Le montant de base est donc de 0,5% multiplié par [confidentiel], soit [confidentiel] (montant arrondi).

### 6.3.3. Les circonstances aggravantes et atténuantes

50. L'IBPT ne retient pas de circonstances aggravantes mais bien les circonstances atténuantes suivantes :

- a) Proximus a volontairement revu ses procédures internes pour assurer une identification correcte de l'utilisateur final pour le futur ;
- b) Proximus a volontairement rectifié la situation pour le passé ;
- c) Proximus a aidé l'IBPT à établir l'ampleur de l'infraction, en communiquant des chiffres sur les cartes prépayées mal enregistrées.

51. Proximus estime que le montant de l'amende devrait être davantage diminué, ce que l'IBPT n'accepte pas.

52. Dans ses observations écrites du 19 août 2019, Proximus indique qu'elle n'a jamais permis à un vendeur d'utiliser des cartes d'identité perdues ou volées et n'était pas au courant de telles pratiques. Proximus a informé le responsable du magasin au sujet de l'infraction et de la responsabilité du vendeur dans ce magasin. L'IBPT ne conteste pas ces affirmations de Proximus. Ce qui est par contre reproché à Proximus est que son système informatique n'a pas empêché cette pratique illégale de ce point de vente.

---

<sup>13</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 14/01/2020 concernant le non-respect par Telenet des règles relatives à l'identification des utilisateurs finals de cartes prépayées.

53. Proximus rappelle certes la relation de bon père de famille de ses points de vente avec elle, et la communication déployée envers les points de vente et le fait qu'un "indicateur" supplémentaire a été fourni dans le système de vente, rappelant au vendeur la nécessité d'une vérification checkdoc, en cas de saisie manuelle des données de l'eID. Ces procédures internes sont en principe, selon Proximus, suffisantes pour respecter les exigences légales. Cependant, l'IBPT estime que Proximus ne peut pas se contenter de se reposer uniquement sur la bonne volonté de ses points de vente pour une correcte identification des utilisateurs finals, vu que Proximus peut raisonnablement estimer que tous ses points de vente ne suivent pas nécessairement ses instructions à tout moment, voir commettent des actes graves (comme utiliser une carte d'identité oubliée par un client dans un point de vente). Elle doit mettre en place des contrôles et des garanties.
54. De plus, il est regrettable que le fonctionnement inadéquat du système d'identification des utilisateurs finals ait été mis en lumière par les contrôles des OPJ de l'IBPT, alors que Proximus aurait pu s'en rendre compte elle-même par un contrôle interne. Par ailleurs, au terme de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 (article 7, al. 3), Proximus reste responsable comme opérateur de l'identification de l'utilisateur final.
55. Proximus partait de l'hypothèse que la plupart des identifications seraient effectuées automatiquement via la procédure de lecture automatique de la carte eID. La procédure manuelle de vérification de la carte eID a été établie, selon Proximus, au cas où la procédure automatique avec le lecteur électronique de la carte eID serait temporairement indisponible. En cas de panne ou d'échec de la méthode automatique, le vendeur peut saisir manuellement les données de la carte eID à des fins d'identification. Selon l'IBPT, Proximus aurait dû se rendre compte que la procédure manuelle était devenue en pratique la méthode la plus utilisée par les points de vente pour identifier l'utilisateur et pas l'exception comme prévu initialement.

#### **6.3.4. Calcul final du montant de l'amende**

56. L'IBPT diminue le montant de [confidentiel] € à 150 000 € (montant arrondi), au vu des circonstances atténuantes.
57. La diminution opérée au titre des circonstances atténuantes [confidentiel] % est importante. Elle se justifie par les circonstances spécifiques de l'espèce, notamment le comportement proactif affiché par Proximus depuis le constat d'infraction et la volonté qui semble s'en déduire dans son chef de ne plus répéter de telles infractions. L'ampleur de la diminution se justifie également au regard des pourcentages déjà pratiqués par l'IBPT dans des circonstances comparables (jusqu'à - 90%). L'IBPT relève à ce propos que l'amende finalement imposée représente seulement approximativement [confidentiel] du chiffre d'affaires de Proximus réalisé au cours de l'exercice complet le plus récent dans le secteur des communications électroniques en Belgique, ce qui est de très loin en-deça du maximum légal autorisé par l'article 21 de la loi IBPT-statut. Ces différentes considérations contribuent à assurer la proportionnalité de l'amende imposée dans les circonstances de l'espèce.
58. L'IBPT estime que l'amende à Proximus demeure dissuasive, vu qu'en cas de nouvelle infraction de Proximus à la réglementation relative à l'identification des utilisateurs finals, l'IBPT pourrait imposer une amende d'un montant plus élevé ou une sanction plus sévère.

## 7. DÉCISION

59. L'IBPT constate que Proximus a commis une infraction à l'article 127 de la LCE et une infraction à l'arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée.
60. L'IBPT impose à Proximus le paiement d'une amende de 150.000€. L'amende administrative doit être payée dans les 60 jours de la réception de la présente décision par virement sur le numéro de compte IBAN : BE63 6792 0058 7108 - BIC : PCHQBEBB au nom du SPF Economie – Compte des recettes générales, avec en Communication « amende IBPT à Proximus – non-respect de la réglementation relative aux cartes prépayées ».

## 8. VOIES DE RECOURS

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

Axel Desmedt  
Membre du Conseil

Jack Hamande  
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren  
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen  
Président du Conseil