



**B I P T**

---

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

Référence :

**DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT  
DU 4 NOVEMBRE 2016  
PORTANT SUR LA CONFIDENTIALITÉ DE LA DÉCISION DU CONSEIL DE  
L'IBPT DU 23 AOÛT 2016 INFLIGEANT UNE AMENDE ADMINISTRATIVE À  
EDPNET POUR NON-RESPECT DE L'ARTICLE 111/3, §§ 1ER ET 3, DE LA LOI  
DU 13 JUIN 2005 RELATIVE AUX COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES**

## TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION .....	3
2. CONTEXTE JURIDIQUE .....	3
2.1. Généralités .....	3
2.2. Au fond .....	3
2.3. Procédure suivie .....	4
3. POINTS DE VUE D'EDPNET .....	5
3.2. Point de vue d'EDPnet vis-à-vis des éléments confidentiels du projet de décision.....	5
3.3. Point de vue d'EDPnet vis-à-vis du projet de décision .....	6
4. ANALYSE DE L'IBPT .....	7
4.1. Importance de la publication.....	7
4.2. Point de vue de l'IBPT vis-à-vis des passages indiqués comme confidentiels par EDPnet .....	8
4.2.1. EN CE QUI CONCERNE LES ÉLÉMENTS DES DOSSIERS POUR LE SERVICE DE MÉDIATION ET DU DOSSIER POUR L'IBPT	8
4.2.2. EN CE QUI CONCERNE LA CITATION DE LA LETTRE DE L'IBPT .....	9
4.2.3. EN CE QUI CONCERNE LES CHIFFRES D'AFFAIRES, LES POURCENTAGES DE CALCUL ET LE MONTANT DE L'AMENDE	9
4.3. Point de vue de l'IBPT concernant la réaction d'EDPnet au projet de décision.....	10
5. DÉCISION.....	11
6. NOTIFICATION ET PUBLICATION DE LA DÉCISION .....	11
7. VOIES DE RECOURS.....	12

## 1. INTRODUCTION

1. Dans une lettre du 24 août 2016, l'IBPT a demandé à EDPnet d'indiquer les passages confidentiels dans la décision du Conseil de l'IBPT du 23 août 2016 infligeant une amende administrative à EDPnet pour non-respect de l'article 111/3, §§ 1er et 3, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après : « décision du 23/08/2016 »).
2. Dans la présente décision, l'IBPT répond sur le fond aux passages qu'EDPnet indique comme confidentiels et à la motivation qu'elle donne à cet effet.

## 2. CONTEXTE JURIDIQUE

### 2.1. Généralités

3. En vertu de l'article 14, § 1er, 3°, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (ci-après : « loi IBPT »), l'IBPT veille au respect de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après : « LCE »).
4. 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.

### 2.2. Au fond

5. L'article 32 de la Constitution stipule que :

*Art. 32. Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134.*

6. L'article 21, § 8, de la loi IBPT est libellé comme suit :

*§ 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.*

7. L'article 23, § 3, de la loi IBPT est libellé comme suit :

*Art. 23.*

*[...]*

*§ 3. L'Institut veille à préserver la confidentialité des données fournies par les entreprises et qui sont considérées par l'entreprise comme des informations d'entreprise ou de fabrication confidentielles au sens de l'article 6, § 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.*

*[...]*

*Lorsque le caractère confidentiel des données fournies par l'entreprise, ou de certaines d'entre elles, apparaît douteux, l'Institut demande à l'entreprise de motiver son point de vue de considérer les informations concernées comme confidentielles au sens de l'article 6, § 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.*

*Si l'entreprise s'abstient de communiquer la motivation sollicitée, ou lorsque l'entreprise considère les informations déterminées comme confidentielles au sens de l'article 6, § 1, 7°, de la loi du 11 avril 1994, l'Institut peut, de manière motivée et après avoir entendu l'entreprise concernée, divulguer ces informations, à la condition qu'elles ne soient pas confidentielles par nature ou en vertu de la loi.*

8. L'article 6, § 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration stipule que :

*Art. 6.*

*§ 1er. L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :*

*[...]*

*7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité ;*

9. Dans la Communication du Conseil de l'IBPT du 24/03/2010 concernant le traitement confidentiel des informations secrètes, l'IBPT présente une analyse de l'article 23, § 3, LCE, et de l'article 6, § 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

### **2.3. Procédure suivie**

10. Dans une lettre du 24 août 2016, l'IBPT a demandé à EDPnet d'indiquer les passages confidentiels dans la décision du 23/08/2016, et ce avant le 07/09/2016.
11. Le 08/09/2016, l'IBPT a envoyé un rappel à EDPnet, indiquant comme délai le 14/09/2016.

12. Le 15/09/2016, l'IBPT a reçu d'EDPnet un e-mail reprenant en annexe la décision du 23/08/2016. Dans cette annexe, EDPnet a indiqué les passages qu'elle considérait comme confidentiels. Il a été ajouté ce qui suit à l'e-mail accompagnant cette décision :

*« Il va de soi que nous attendons de l'IBPT qu'il ne publie aucun des éléments indiqués comme confidentiels par nos soins, que l'IBPT marque son accord ou non sur le caractère confidentiel de ceux-ci. » (traduction libre)*

13. Le 28/09/2016, l'IBPT a transmis le projet de décision du Conseil de l'IBPT portant sur la confidentialité de la décision du Conseil de l'IBPT du 23 août 2016 infligeant une amende administrative à EDPnet pour non-respect de l'article 111/3, §§ 1er et 3, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

14. EDPnet a eu la possibilité de réagir jusqu'au 17/10/2016. Le 19/10/2016, un rappel a été envoyé à EDPnet, indiquant comme nouveau délai le 24/10/2016. L'IBPT a reçu la réaction d'EDPnet à cette date.

### 3. POINTS DE VUE D'EDPNET

#### 3.2. Point de vue d'EDPnet vis-à-vis des éléments confidentiels du projet de décision

15. EDPnet a transmis ce point de vue à l'IBPT le 15/09/2016.

16. EDPnet exprime son point de vue vis-à-vis de la décision du 23 août 2016 par le biais de « Remarques » dans cette décision.

17. En résumé, l'on peut dire qu'EDPnet considère les aspects suivants comme confidentiels :

a) Tous les éléments des dossiers concernés pour le Service de médiation et les références à ceux-ci<sup>1</sup>. EDPnet indique ce faisant systématiquement l'argument suivant :

*« Tous les éléments d'un dossier de médiation du Service de médiation doivent être traités de manière confidentielle et peuvent uniquement être utilisés dans le cadre du règlement extrajudiciaire des litiges. EDPnet ne donne pas son consentement à la publication d'éléments de dossiers de ce type. » (traduction libre)*

b) Tous les éléments et arguments cités par EDPnet dans le cadre de la procédure pour l'IBPT qui a conduit à la décision du 23 août 2016<sup>2</sup>. EDPnet indique ce faisant systématiquement l'argument suivant :

---

<sup>1</sup> Concrètement, il s'agit des points suivants de la décision du 23/08/2016, considérés, entièrement ou partiellement, comme confidentiels par EDPnet : 2 à 5, 19, 21 à 27, 30, 35 à 38, 46 à 48, 87, 88, 92 à 94.

*« Tous les éléments de la défense d'EDPnet sont strictement confidentiels. EDPnet ne donne pas son consentement à la publication d'éléments de sa défense dans ce dossier. » (traduction libre)*

- c) Le point 33 de la décision comporte une citation d'une lettre envoyée par l'IBPT à EDPnet en 2014. EDPnet considère ce point comme confidentiel pour les raisons suivantes :

*« EDPnet considère comme confidentielle toute correspondance directe entre elle et l'IBPT, indépendamment du moyen de communication utilisé. EDPnet ne donne pas son consentement à la publication d'éléments de communications de ce type. » (traduction libre)*

- d) Aux points 61, 100 et 102, EDPnet considère le montant envisagé et le montant imposé de l'amende comme confidentiels. EDPnet indique pour ce faire l'argument suivant :

*« L'on pourrait déduire des données sur les chiffres d'affaires sur la base de ce montant d'amende. EDPnet ne donne pas son consentement à la publication de telles informations. » (traduction libre)*

- e) Aux points 62, 67, 69, 80, 82 et 85, EDPnet estime que les chiffres d'affaires ne peuvent pas être publiés. EDPnet avance l'argument suivant à ce sujet :

*« EDPnet ne donne pas son consentement à la publication de données sur les chiffres d'affaires. » (traduction libre)*

### **3.3. Point de vue d'EDPnet vis-à-vis du projet de décision en question**

18. Le 24/10/2016, l'IBPT a reçu la réaction d'EDPnet au projet de décision en question : EDPnet n'autorise pas, dans sa réaction, l'IBPT à publier les éléments qu'elle a indiqués comme confidentiels :

*« EDPnet répète qu'elle n'autorise pas l'IBPT à publier des éléments qu'elle a indiqués à un moment comme confidentiels à l'IBPT.*

*Si l'IBPT procédait tout de même à la publication d'éléments indiqués à un moment comme confidentiels par EDPnet, celle-ci se réserve le droit de mettre en demeure l'IBPT. »*

19. EDPnet ajoute que la mise en demeure peut s'accompagner d'une action en dommages et intérêts par jour civil où l'information indiquée comme confidentielle par EDPnet peut être consultée par le public.

---

<sup>2</sup> Concrètement, il s'agit des points suivants de la décision du 23/08/2016, considérés, entièrement ou partiellement, comme confidentiels par EDPnet : 19 à 32, 35 à 38, 44, 45, 47, 48, 50, 51, 53, 54, 58, 66.

## 4. ANALYSE DE L'IBPT

### 4.1. Importance de la publication

20. Conformément à l'article 21, § 8, de la loi IBPT, l'IBPT est tenu de publier les décisions d'amende. Ainsi, les décisions d'amende sont non seulement accessibles pour les parties concernées mais également pour tous les acteurs du marché et le grand public. L'IBPT considère qu'une telle publication est importante, parce que les décisions d'amende offrent une visibilité sur la position de l'IBPT concernant certaines pratiques de marché et qu'elles indiquent également clairement comment l'IBPT interprète concrètement les droits et devoirs concernés. En ce sens, le contenu des décisions d'amende est important pour tous les opérateurs et utilisateurs.
21. Il convient également de souligner que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration s'applique à l'IBPT et l'oblige à publier ses documents administratifs, y compris les décisions d'amende<sup>3</sup>. La confidentialité des documents administratifs ou d'éléments de ceux-ci n'est possible que sur la base des motifs d'exception qui sont prévus par la loi et qui doivent en outre être interprétés de manière restrictive<sup>4</sup>.
22. En ce qui concerne l'article 6, §1er, 7°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, l'on peut conclure des travaux préparatoires que « les informations d'entreprise et de fabrication » mentionnées doivent être essentielles pour l'entreprise et que leur secret s'impose afin de maintenir une concurrence loyale<sup>5</sup>. La doctrine décrit ce motif de confidentialité comme suit : « *Les informations d'entreprise, au sens de cet article, incluent les secrets d'affaires. Ces secrets couvrent de façon générale les données qui sont importantes pour l'entreprise et dont la publication est de nature à lui causer un préjudice. Ils comprennent tout ce qu'une entreprise considère comme confidentiel, qu'elle ne souhaite pas exposer aux yeux du public et qu'elle n'est pas légalement contrainte de publier* »<sup>6</sup>.
23. La décision de ne pas publier certains éléments d'une décision d'amende doit par conséquent être correctement motivée et doit être le résultat d'une évaluation des intérêts.

---

<sup>3</sup> L'on peut également y ajouter l'article 32 de la Constitution.

<sup>4</sup> Cour d'arbitrage, arrêt n° 17/87 du 25 mars 1997, considérant B.2.1 et 2.2 et Cour d'arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2

<sup>5</sup> Doc. Parl., Chambre 1992-1993, 1112/1-92/93

(<http://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2344/K23441674/K23441674.pdf>)

<sup>6</sup> P.-O. DE BROUX, « La confidentialité des secrets d'affaires et les droits de la défense dans le contentieux administratif économique », *T.B.H.*, 2007/06, p. 553.

24. L'IBPT dispose d'une compétence discrétionnaire afin de pouvoir évaluer si des documents ou des parties de documents indiqués comme confidentiels par un opérateur peuvent effectivement être considérés comme confidentiels au sens de la législation existante. Cette compétence ressort du dernier alinéa de l'article 23, § 3, de la loi IBPT et est également confirmée par la jurisprudence de la Cour d'appel : dans l'arrêt 2009/AR/3015 du 1er juin 2010, la Cour indique en effet au considérant 47 que « *la qualification de confidentielle ou secrète donnée et motivée par l'auteur d'un document s'impose en principe à l'Institut, sauf abus manifeste ou décision judiciaire contraire [...]. Les exceptions légales au droit d'accès consacrées par les dispositions de l'article 6, §1, 7° et 6, §2, 2° de la Loi du 11 avril 1994 ne permettent pas, en règle générale, de justifier que l'intégralité du document soit soustrait à la publicité et impliquent que lorsqu'une cause d'exception ne s'applique qu'à certaines parties d'un document, l'accès doit être accordé pour la partie restante* ». Il en découle que la confidentialité doit être correctement motivée et que l'IBPT peut évaluer cette motivation, et donc également la confidentialité, en examinant les différents intérêts. Dans la Communication du Conseil de l'IBPT du 24/03/2010 concernant le traitement confidentiel des informations secrètes, il est indiqué ce qui suit : « *L'Institut peut, sous le contrôle de la Cour d'appel de Bruxelles, qualifier comme non confidentielles des informations identifiées comme confidentielles par l'entreprise et décider de les divulguer pour autant qu'il laisse la possibilité à l'entreprise de lui présenter son point de vue et qu'il motive sa décision.* »

## **4.2. Point de vue de l'IBPT vis-à-vis des passages indiqués comme confidentiels par EDPnet**

### **4.2.1. En ce qui concerne les éléments des dossiers pour le Service de médiation et du dossier pour l'IBPT**

25. En ce qui concerne les éléments des dossiers pour le Service de médiation et l'argumentation qui a été développée par EDPnet vis-à-vis de l'IBPT, EDPnet n'indique nulle part pourquoi les points concernés sont confidentiels et pourquoi EDPnet ne marque pas son accord pour leur publication.
26. L'IBPT ne voit pas dans quelle mesure les points de la décision du 23/08/2016 cités par EDPnet peuvent porter sur des informations d'entreprise ou de fabrication qui présentent par nature un caractère économique confidentiel.
27. L'IBPT constate par contre qu'EDPnet mentionne, en indiquant ce qui est confidentiel, des passages qui sont accessibles de manière générale, comme la législation et la jurisprudence ou les conditions générales d'EDPnet (par ex. les points 3, 47, 50). EDPnet indique également comme confidentiels des éléments mentionnés par le Service de médiation pour les télécommunications dans le Rapport annuel 2014 (par ex. les points 4, 5, 30, 32).



28. Il convient également de souligner que les références aux dossiers du Service de médiation en ce qui concerne les clients concernés se font de manière anonymisée et ne comportent pas de données personnelles.
29. L'IBPT ne voit par conséquent aucune raison de supposer que les éléments des dossiers pour le Service de médiation et l'argumentation développée par EDPnet vis-à-vis de l'IBPT comportaient des éléments confidentiels au sens de l'article 23, § 3, de la loi IBPT.

#### **4.2.2. En ce qui concerne la citation de la lettre de l'IBPT**

30. Comme indiqué ci-dessus, le point 33 de la décision comporte une citation d'une lettre envoyée par l'IBPT à EDPnet en 2014. EDPnet considère cet élément comme une correspondance entre l'IBPT et elle et donc comme confidentiel. EDPnet ne donne pas son accord pour la publication de celle-ci.
31. Cette citation comporte une réflexion de l'IBPT concernant l'article 9.1 des conditions générales d'EDPnet de l'époque à la lumière de l'article 111/3, § 1er, LCE. L'on ne cite pas de documents susceptibles d'être considérés comme confidentiels et l'on n'y renvoie pas non plus. De même, la conclusion, à savoir le fait qu'EDPnet n'est pas informée du fait qu'il doit être mis fin à un abonnement au moment souhaité par l'abonné, peut difficilement être considérée comme confidentielle, étant donné que ce point est également indiqué clairement comme tel par le Service de médiation à la page 49 du Rapport annuel de 2014.
32. L'IBPT ne voit par conséquent aucune raison de supposer que le point 33 comporte des éléments confidentiels au sens de l'article 23, § 3, de la loi IBPT ou au sens de l'article 6, § 1er, 7°, de la loi de 1994.

#### **4.2.3. En ce qui concerne les chiffres d'affaires, les pourcentages de calcul et le montant de l'amende**

33. En ce qui concerne les chiffres d'affaires, le pourcentage utilisé pour calculer le montant de l'amende ainsi que le montant de l'amende même, l'IBPT estime que les chiffres d'affaires en question, qui ne sont pas accessibles au public en tant que tels, peuvent être considérés comme des informations confidentielles : ces données sur les chiffres d'affaires portent en effet sur des activités spécifiques d'EDPnet, à savoir le chiffre d'affaires généré par les particuliers. En outre, le point 62 de la décision du 23/08/2016 explique le rapport entre le chiffre d'affaires généré par les particuliers et d'autres activités d'EDPnet.

34. À l'aide du pourcentage de calcul appliqué afin de calculer le montant de l'amende et du montant effectif de l'amende, il est possible de déterminer le chiffre d'affaires en question. EDPnet estime que le montant de l'amende et les pourcentages de calcul sont confidentiels.
35. L'IBPT ne voit pas pour quelle raison le montant de l'amende serait confidentiel. En outre, le montant de l'amende est une indication de la gravité de l'infraction et de l'importance que l'IBPT accorde au respect des articles de loi concernés. EDPnet estime que le montant de l'amende est confidentiel, étant donné que le montant de l'amende et le pourcentage de calcul permettent ensemble de connaître les chiffres d'affaires concernés. L'IBPT peut adhérer à ce raisonnement et accepte que les pourcentages de calcul en question soient considérés comme confidentiels.
36. Vu ce qui précède, l'IBPT peut accepter que les chiffres d'affaires ainsi que les pourcentages de calcul soient considérés comme confidentiels. Ceux-ci doivent dès lors être rendus illisibles dans la décision du 23/08/2016 à publier. Il en va de même pour la deuxième phrase du point 62 expliquant le rapport entre le chiffre d'affaires généré par les particuliers et les autres activités d'EDPnet.

#### **4.3. Point de vue de l'IBPT concernant la réaction d'EDPnet au projet de décision en question**

37. L'IBPT constate qu'EDPnet interdit explicitement à l'IBPT de publier les informations qu'elle indique comme confidentielles. EDPnet n'indique toutefois pas dans quelle mesure les informations en question sont confidentielles au sens de la législation en vigueur, en d'autres termes, dans quelle mesure ces informations peuvent être considérées comme des informations d'entreprise et de fabrication essentielles pour EDPnet.
38. L'IBPT est conscient que certaines informations indiquées comme confidentielles par EDPnet ne sont pas positives pour elle et que certaines pratiques d'EDPnet ont été mises en lumière négativement. Cela n'implique toutefois pas d'office la confidentialité de ces informations. Comme indiqué ci-dessus, ce n'est en effet pas le caractère négatif ou positif des informations concernées qui est déterminant pour décider si ces informations sont confidentielles ou pas, mais bien le constat que les informations en question peuvent ou non être considérées comme des informations d'entreprise ou de fabrication pour l'entreprise en question.
39. EDPnet ne répond pas à l'argumentation développée par l'IBPT dans le projet de décision et où l'IBPT indique pourquoi la plupart des passages de la décision du 23/08/2016 indiqués comme confidentiels par EDPnet ne le sont pas.

40. EDPnet ne présente aucun argument de fond qui réfute ou conteste même l'argumentation de l'IBPT.
41. Vu ce qui précède, l'IBPT ne voit pas de raison d'adopter un point de vue différent de celui adopté dans le projet de décision transmis à EDPnet le 28/09/2016.

## 5. DÉCISION

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

- vu l'article 23, § 3, de la loi IBPT ;
- après avoir demandé le 24/08/2016 à EDPnet d'indiquer les passages confidentiels dans la décision du 23/08/2016 ;
- après avoir communiqué le 28/09/2016 le projet de décision à EDPnet ;
- après avoir dûment entendu EDPnet par écrit et tenu compte des réactions d'EDPnet reçues par l'IBPT le 15/09/2016 et le 24/10/2016 ;

constate que la décision du 23/08/2016 peut être publiée dans son intégralité à l'exception des éléments suivants :

- les chiffres d'affaires ;
- les pourcentages de calcul ;
- la deuxième phrase du point 62 concernant le rapport entre le chiffre d'affaires généré par les particuliers et les autres activités d'EDPnet.

## 6. NOTIFICATION ET PUBLICATION DE LA DÉCISION

43. En vertu de l'article 21, § 5, de la loi IBPT, la présente décision est également communiquée au ministre et publiée sur le site Internet de l'IBPT, sous réserve de confidentialité.

## 7. VOIES DE RECOURS

44. Conformément à l'article 2, §1er 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, EDPnet a la possibilité d'introduire un recours contre cette décision devant la Cour d'appel 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.
45. 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.

Charles Cuvelliez  
Membre du Conseil

Axel Desmedt  
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren  
Membre du Conseil

Jack Hamande  
Président du Conseil