



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

**I B P T**

---

**DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT  
DU 30 MARS 2018  
IMPOSANT DES MESURES PROVISOIRES A LYCAMOBILE DANS LE CADRE  
DE L'IDENTIFICATION DES UTILISATEURS FINALS DE CARTES PREPAYEES**

**VERSION PUBLIQUE**

## TABLE DES MATIÈRES

1. Objet.....	3
2. Contexte.....	3
3. Base juridique .....	4
4. Mesures provisoires imposées.....	4
5. Justification des mesures au regard de l'article 20, § 1 <sup>er</sup> , de la loi IBPT-statut.....	5
5.1. Constat <i>prima facie</i> d'une infraction à la réglementation.....	5
5.2. L'infraction entraîne une menace immédiate et grave pour l'ordre public.....	6
5.3. Les mesures provisoires sont appropriées .....	7
5.4. La mesure adoptée n'a pas de conséquences irréversibles.....	7
6. Voies de recours .....	7

## 1. Objet

La présente décision a pour objet l'imposition de mesures provisoires à Lycamobile SPRL (ci-après Lycamobile), pour infraction *prima facie* aux articles 2, 2° et 4°, 7, 9 et 14 de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée (ci-après l'arrêté royal du 27 novembre 2016).

## 2. Contexte

Dans le courant du mois de janvier 2018, des officiers de police judiciaire de l'IBPT ont effectué des contrôles sur l'identification des utilisateurs finals effectuée dans des points de vente vendant des cartes prépayées, notamment celles commercialisées par Lycamobile. Les contrôles portaient sur la conformité des pratiques à la réglementation relative à l'identification des utilisateurs finals de cartes prépayées, à savoir :

- l'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après LCE), tel que modifié par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 2016 portant modification de l'article 127 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l'article 16/2 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement (ci-après la loi du 1<sup>er</sup> septembre 2016) ;
- l'arrêté royal du 27 novembre 2016.

Divers manquements ont été constatés dans le chef de Lycamobile et des procès-verbaux ont été dressés, le dernier procès-verbal datant du 25/01/2018. Conformément à l'article 148 de la LCE, ces procès-verbaux ont été transmis au procureur du Roi et une copie de ces procès-verbaux a été transmise au Conseil de l'IBPT, ce qui a permis de compléter l'information judiciaire ouverte par le procureur du Roi.

Entre les 20 et 30 mars 2018, des officiers de police judiciaire de l'IBPT ont effectué de nouveaux contrôles dans 73 points de vente qui commercialisent les cartes prépayées de Lycamobile et qui sont habilités par celle-ci à demander l'activation de ces cartes.

Dans 44 points de vente, l'activation d'une carte prépayée a été effectuée sur présentation d'un simple permis de conduire :

(...)

Le permis de conduire n'est pas répertorié dans l'arrêté royal du 27 novembre 2016 comme méthode d'identification valide.

De nouveaux procès-verbaux ont été dressés et remis au procureur du Roi. Une copie de ces procès-verbaux a été transmise au Conseil de l'IBPT.

En date du 29 mars 2018, le Conseil de l'IBPT a informé le procureur du Roi qu'il entendait prendre les présentes mesures provisoires.

### 3. Base juridique

La présente décision est prise sur pied de l'article 20, § 1<sup>er</sup>, 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 :

Art. 20. § 1<sup>er</sup>. lorsque le Conseil constate *prima facie* une infraction à la législation ou à la réglementation dont l'Institut contrôle le respect, ou de leurs mesures d'exécution, entraînant une menace immédiate grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique ou de nature à provoquer de graves problèmes économiques ou opérationnels pour d'autres fournisseurs ou utilisateurs de réseaux ou de services de communications électroniques, ou d'autres utilisateurs du spectre radioélectrique, ou pour des fournisseurs ou utilisateurs de réseaux ou de services postaux, le Conseil peut adopter les mesures provisoires appropriées dont il détermine la durée, sans que celle-ci ne puisse initialement excéder trois mois, prorogeable d'une nouvelle durée de trois mois au maximum si la mise en œuvre des procédures d'exécution n'est pas terminée. Il peut prendre ces mesures même si elles ont un impact sur les relations contractuelles des parties concernées. Dans chaque cas, il veille à ce que la mesure adoptée n'ait pas de conséquences irréversibles.

Dans les trois jours ouvrables, l'intéressé peut demander à être entendu pour exposer son point de vue et proposer des solutions.

Si nécessaire, le Conseil peut ensuite lever, adapter ou confirmer les mesures provisoires.

### 4. Mesures provisoires imposées

Le Conseil de l'IBPT impose à Lycamobile les mesures provisoires suivantes :

- Obligation de désactiver les cartes prépayées qui ont été vendues dans un des 44 points de vente identifiés ci-dessus, activées après le 25 janvier 2018, et pour lesquelles l'utilisateur final ne s'est pas identifié conformément aux méthodes prévues à l'arrêté royal du 27 novembre 2016. Les utilisateurs finals concernés peuvent obtenir la réactivation de leur carte prépayée sur présentation d'un document d'identification valide.
- Interdiction d'activer toute nouvelle carte prépayée vendue par lesdits points de vente pour une période initiale de deux semaines, renouvelable.

Lycamobile peut obtenir une levée de cette interdiction avant le terme de cette période initiale en démontrant à l'IBPT qu'elle a pris les mesures adéquates pour assurer le respect de la réglementation applicable en matière d'identification de l'utilisateur final de cartes prépayées (l'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la LCE et l'arrêté royal du 27 novembre 2016). Ces mesures devront porter entre autres sur les points cumulatifs suivants :

- Mesures prises par Lycamobile pour s'assurer que les 44 points de vente mettent en œuvre la réglementation susmentionnée;
- Contrôle par Lycamobile des documents et données d'identification récoltés avant d'accepter la demande d'activation de la carte prépayée émanant de ces points de vente (blocage de l'activation si l'identification n'a pas été effectuée conformément à la réglementation).

L'IBPT se réserve la possibilité de lever, adapter, prolonger ou confirmer ces mesures provisoires, si nécessaire.

## 5. Justification des mesures au regard de l'article 20, § 1<sup>er</sup>, de la loi IBPT-statut

### 5.1. Constat *prima facie* d'une infraction à la réglementation

Les articles 2, 2<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, 7, 9 et 14 de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 disposent comme suit :

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

Il s'ensuit qu'un opérateur ne peut pas activer une carte prépayée si l'utilisateur final n'a pas présenté un document d'identification valide au vendeur du point de vente dans lequel la carte a été achetée<sup>1</sup>.

Il ressort des procès-verbaux dressés par les officiers de police judiciaire de l'IBPT que Lycamobile a activé des cartes prépayées sur présentation d'un simple permis de conduire. Le permis de conduire n'est pas identifié par l'arrêté royal comme un document d'identification valide.

Conformément à l'article 25, § 4, de la loi IBPT-statut, « *les procès-verbaux des officiers de police judiciaire font foi jusqu'à preuve du contraire* ».

---

<sup>1</sup> Le 16 décembre 2016, l'IBPT a publié sur son site Internet un document à destination des opérateurs reprenant des réponses aux questions fréquemment posées sur l'application de l'arrêté royal.

Le Conseil de l'IBPT constate, par conséquent, qu'en activant des cartes prépayées sur présentation d'un simple permis de conduire, Lycamobile a *prima facie* méconnu les articles 7, 9 et 14, lus conjointement avec l'article 2, 2° et 4°, de l'arrêté royal du 27 novembre 2016.

## 5.2. L'infraction entraîne une menace immédiate et grave pour l'ordre public

La menace à l'ordre public est justifiée par la *ratio legis* de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 2016 et l'arrêté royal du 27 novembre 2016, qui ont été adoptés dans le cadre, notamment, de la lutte contre le terrorisme et la préservation de l'ordre public.

En substance, les travaux préparatoires de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 2016 relevaient notamment les motifs suivants pour expliquer la suppression de l'anonymat pour les cartes prépayées :

- la suppression de l'anonymat pour les cartes prépayées est une revendication déjà ancienne des autorités judiciaires (1999), des services de renseignement et de sécurité et des services d'urgence offrant de l'aide sur place. Pour ce qui concerne ces derniers, lors d'un appel d'urgence, ils sont en droit d'obtenir de manière automatique et systématique les données d'identification de l'appelant telles que définies à l'article 2, 57°, de la LCE, dans l'intérêt de la sécurité du citoyen (voir l'article 107 de la LCE) ;
- les cartes prépayées sont très répandues dans les milieux criminels ;
- l'identification de l'utilisateur d'un service de communications électroniques est la première étape à franchir par la Justice ou les services de renseignement ou de sécurité, avant de procéder, le cas échéant, à d'autres mesures. Sans identification, ces autres mesures perdent une grande partie de leur utilité ;
- actuellement, lorsque la Justice ou les services de renseignement ou de sécurité ne sont pas en mesure d'obtenir l'identification de l'utilisateur final dès lors que cet utilisateur a acheté une carte prépayée de manière anonyme, ils sont amenés à recourir à d'autres techniques pour tout de même identifier la personne recherchée. Ces autres techniques indirectes ont un coût plus important et sont plus intrusives dans la vie privée qu'une simple identification lors de l'achat d'une carte prépayée. Rendre plus efficace l'identification de la personne qui a souscrit à un service en supprimant l'anonymat pour les cartes prépayées a donc pour effet de diminuer les coûts pour la Justice et les services de renseignement et de sécurité (et le nombre de requêtes adressées aux opérateurs) et d'éviter une atteinte inutile à la vie privée de la personne en question et des personnes qui ont des liens avec cette dernière.

La protection de l'ordre public constitue indubitablement l'objectif fondamental poursuivi par ces textes. Une sanction pénale est d'ailleurs prévue par l'article 145 de la LCE, en cas de violation par l'opérateur ou le fournisseur de l'une des obligations instaurées par les textes précités.

L'arrêté royal s'inscrit dans une logique préventive. En d'autres termes, il vise à éviter la commission d'actes d'une grande violence, en permettant aux autorités judiciaires de travailler de la manière la plus efficace possible, notamment en leur permettant de disposer d'un maximum d'informations, en ce compris l'identité des utilisateurs de cartes prépayées.

En effet, un utilisateur non (correctement) identifié pourrait organiser, voire mettre à exécution, un acte criminel, notamment un acte terroriste, à l'aide d'une carte prépayée, sans que les autorités judiciaires ou les services de renseignement et de sécurité ne soient en mesure de l'identifier (et le cas échéant de l'arrêter avant de commettre les faits). Le contexte général et l'actualité récente témoignent de l'imminence de la menace et de la nécessité de mettre tous les

moyens légaux au profit des autorités judiciaires pour éviter que des actes terroristes soient commis sur le territoire belge.

En l'espèce, l'IBPT constate que malgré les constats d'infraction et les poursuites pénales antérieures à la présente procédure, Lycamobile ne respecte pas l'arrêté royal du 27 novembre 2016 précité. Le non-respect de cet arrêté royal menace gravement l'ordre public, en permettant à tout criminel de disposer d'un moyen de communication, sans qu'il ne puisse être identifié.

Au vu de ces éléments, il n'est pas indiqué d'envisager uniquement des mesures sur la base de l'article 21 de la loi IBPT-statut, dont l'instruction peut entraîner un risque inacceptable pour la sécurité publique.

### **5.3. Les mesures provisoires sont appropriées**

Les mesures provisoires imposées sont appropriées.

La proportionnalité de ces mesures résulte de la conjonction des éléments suivants :

- Les mesures sont, à ce stade, limitées aux 44 points de vente pour lesquels des procès-verbaux ont été dressés ;
- L'obligation de désactiver les cartes vendues sans présentation d'un document d'identification valide ne concerne que celles vendues par ces points de vente après le 25 janvier 2018, date à laquelle le dernier procès-verbaux a été dressé suite aux contrôles dans le courant du mois de janvier 2018 (cf. supra) ;
- Les cartes désactivées pourront être réactivées sur présentation d'un document valide ;
- L'interdiction d'activer de nouvelles cartes prépayées à compter de l'entrée en vigueur de la présente décision est limitée auxdits points de vente et pourra être adaptée ou levée avant le terme fixé, en fonction des mesures appropriées que Lycamobile communiquera à l'IBPT.

### **5.4. La mesure adoptée n'a pas de conséquences irréversibles**

Les mesures provisoires imposées par la présente décision devraient avoir un effet direct sur les revenus de Lycamobile. Cet effet, de nature financière, n'est pas irréversible. Lycamobile peut limiter cet effet en se conformant à l'arrêté royal dans les délais les plus brefs.

Les utilisateurs finaux dont la carte prépayée serait désactivée, car l'identification n'a pas été faite conformément à la réglementation, peuvent s'identifier à nouveau (cette fois-ci conformément à la réglementation) et demander une réactivation de leur carte prépayée.

Il faut aussi souligner que l'infraction *prima facie* de Lycamobile à l'arrêté royal du 27 novembre 2016 précité est susceptible d'entraîner une distorsion de concurrence vis-à-vis des autres opérateurs qui commercialisent des cartes prépayées et qui, eux, de prime abord respectent la réglementation applicable.

## **6. Voies de recours**

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, 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.

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