

**REQUETE EN ANNULATION D'UNE DECISION PRISE PAR L'IBPT
(Loi du 17 janvier 2003, art. 2, §§ 1 à 4)**

**A MESDAMES ET MESSIEURS LES PRESIDENT ET CONSEILLERS
COUR DES MARCHES DE BRUXELLES
COUR D'APPEL
Palais de Justice
Place Poelaert, 1
1000 BRUXELLES**

VERSION OFFICIELLE

A L'HONNEUR DE VOUS EXPOSER RESPECTUEUSEMENT :

La S.A. **SEWAN BELGIUM**, dont le siège social est sis à 1200 BRUXELLES (WOLUWE-SAINT-LAMBERT), Gulledelle, 92, inscrite auprès de la Banque Carrefour des Entreprises sous le numéro 0.440.985.457, représentée par son Conseil d'administration,

REQUERANTE,
DEMANDERESSE PREQUALIFIEE,

Ayant comme Conseil :
Mr. Marc LOVENIERS, avocat à 1200 BRUXELLES, boulevard Brand Whitlock, 132,
(marc.loveniers@d-lawfirm.be)

CONTRE :

L'INSTITUT BELGE DES SERVICES POSTAUX ET DES TELECOMMUNICATIONS, en abrégé l'« IBPT », organisme d'intérêt public dont le siège est sis à 1030 BRUXELLES, boulevard Albert II, 35, boîte 1, bâtiment Ellipse C, inscrit auprès de la Banque Carrefour des Entreprises sous le numéro 0.243.405.860,

DEFENDEUR PREQUALIFIE,

TABLE DES MATIERES

I. DECISION DE L'IBPT contre laquelle le présent recours ANNULATION est formé :	3
II. LIEU, DATE ET HEURE DE L'AUDIENCE D'INTRODUCTION :	3
III. CODE DE L'AFFAIRE	3
IV. COMPETENCE RATIONE MATERIAE RATIONE DE LA COUR DE CEANS	3
V. RECEVABILITE DE LA PRESENTE REQUETE - INTERET ET QUALITE DE LA REQUERANTE	3
VI. OBJET DU PRESENT RECOURS	4
VII. PRESENTATION DE LA REQUERANTE ET DES SERVICES A VALEUR AJOUTEE	4
VIII. CADRE REGLEMENTAIRE GENERAL	6
A. L'ARTICLE 21 DE LA LOI DU 17 JANVIER 2003 (« LOI-STATUT »)	6
B. L'ARTICLE 116/1, § 1 ^{ER} , AL. 3, DE LA LCE ET L'A.R. DU 15 JANVIER 2019	8
IX. LES FAITS LITIGIEUX - LA PREMIERE DECISION ATTAQUEE	10
X. LES SUITES DE LA PREMIERE DECISION ATTAQUEE	22
XI. LES SUITES DE L'ARRÊT DU 8 MARS 2023	25
XII. MOYENS DE LA REQUERANTE	43
A. A TITRE PRINCIPAL - ANNULATION DE LA DECISION ATTAQUEE	43
A.1. DÉFAUT DE MOTIVATION DU CARACTÈRE APPROPRIÉ DE LA SANCTION (PREMIER MOYEN PRINCIPAL)	43
A.2. ABSENCE DE TRAITEMENT ÉQUITABLE (DEUXIÈME MOYEN PRINCIPAL)	47
A.3. NON-RESPECT DU DEVOIR DE PRUDENCE ET DE MINUTIE (TROISIÈME MOYEN PRINCIPAL)	49
B. NON-RESPECT DES DROITS DE LA DÉFENSE ET DES AUTRES PRINCIPES DE BONNE ADMINISTRATION (QUATRIÈME MOYEN SUBSIDIAIRE) - ANNULATION DE LA SANCTION	52
C. RÉDUCTION DE L'AMENDE	52
C.1. L'INFRACTION REPROCHÉE EST UNE « INFRACTION LÉGÈRE » SUIVANT LES LIGNES DIRECTRICES (CINQUIÈME MOYEN SUBSIDIAIRE) - RÉDUCTION DE L'AMENDE	53
C.2. APPLICATION DES CIRCONSTANCES ATTÉNUANTES SUIVANT LES LIGNES DIRECTRICES (SIXIÈME MOYEN SUBSIDIAIRE) - RÉDUCTION DE L'AMENDE	54
C.3. RÉFUTATION DES CIRCONSTANCES AGGRAVANTES RETENUES PAR L'IBPT ET DES ÉLÉMENTS INVOQUÉS EN VUE D'AJUSTER LE MONTANT DE L'AMENDE COMPTE TENU DE L'EFFET DISSUASIF (SEPTIÈME MOYEN PLUS SUBSIDIAIRE) - RÉDUCTION DE L'AMENDE	58
C.4. ABSENCE DE CARACTÈRE PROPORTIONNÉ DE L'AMENDE (HUITIÈME MOYEN PLUS SUBSIDIAIRE) - RÉDUCTION DE L'AMENDE	59

CE QUI SUIT :

I. DECISION DE L'IBPT contre laquelle le présent recours ANNULATION est formé :

Décision du Conseil de l'IBPT du 4 juillet 2023 fixant le montant de l'amende infligée à SEWAN pour le non-respect de certaines règles au registre des numéros payants (ci-après désignée comme "*la Décision Attaquée*" ou « *la Décision du 24* »), telle que notifiée par courrier de l'IBPT daté du 17 juillet 2023 (pièce 17).

II. LIEU, DATE ET HEURE DE L'AUDIENCE D'INTRODUCTION :

Cour d'appel BRUXELLES, section Cour des Marché, chambre 19 A, siégeant en son lieu habituel sis à 1000 BRUXELLES, Palais de Justice, place Poelaert, 1, en ses lieux et salles habituels et à la première audience utile de votre Cour, tels que déterminés par la convocation à venir.

III. CODE DE L'AFFAIRE

I.1.a. - Compétence exclusive de la Cour d'appel de Bruxelles (Cour des Marchés)

IV. COMPETENCE *RATIONE MATERIAE* RATIONE DE LA COUR DE CEANS

La compétence *ratione materiae* de la Cour de céans est fondée sur 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.

V. RECEVABILITE DE LA PRESENTE REQUETE - INTERET ET QUALITE DE LA REQUERANTE

La S.A. SEWAN BELGIUM, requérante et demanderesse préqualifiée (ci-après « *SEWAN* » ou la « *requérante* »), dispose de l'intérêt et de la qualité à agir, au sens des articles 17 et 18 du Code judiciaire, aux fins d'introduire le présent recours en suspension et en annulation.

SEWAN est l'opérateur nommément identifié et visé par la Décision Attaquée.

SEWAN a, par ailleurs, formé le présent recours dans le délai imparti de 60 jours, qui est fixé par l'article 2, § 2, al. 1^{er}, de la loi précitée du 17 janvier 2003.

VI. OBJET DU PRESENT RECOURS

Par voie de la présente requête, SEWAN demande à la Cour des Marchés de :

- Déclarer la présente requête recevable et fondée ;
- Ce fait :
 - o A titre principal : annuler la Décision Attaquée en toutes ses dispositions ;
 - o A titre plus subsidiaire : annuler la Décision Attaquée en tant qu'elle inflige une amende à SEWAN ;
 - o A titre encore plus subsidiaire : remplacer l'amende par une déclaration de culpabilité ou réduire l'amende infligée à SEWAN soit à une amende strictement symbolique soit au minimum réglementaire ;
- En tout état de cause : condamner l'IBPT aux frais et aux dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure égale à 1.800,00 €.

VII. PRESENTATION DE LA REQUERANTE ET DES SERVICES A VALEUR AJOUTEE

1. SEWAN BELGIUM est un opérateur de télécommunications alternatif belge, spécialisé dans le service à la clientèle des grandes entreprises, des grossistes, des PME et des consommateurs.

SEWAN a par ailleurs développé une part marché importante sur le marché spécifique des numéros non géographiques, servant de support aux « services à valeur ajoutée » (autrement désignés sous l'acronyme « SVA », en français ou « VAS » en anglais).

Les termes « *services à valeur ajoutée* » désignent un ensemble de services accessibles par téléphone (fixe ou mobile) et identifiés par des séries spécifiques de numéros non géographiques (070 et 090X) (les « *numéros surtaxés* »). Les services en question vont de la fourniture d'information (bulletin météorologique, bourse...), aux services destinés aux adultes, en passant par les réservations des billets pour des spectacles, des jeux, des services d'information, le télévoting, les concours, les quizz, etc. Ces services correspondent plus particulièrement aux « *services payants via un réseau de communications électroniques* » visés à l'article de 1, 15°, de l'arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à la gestion de l'espace de numérotation national et à l'attribution et au retrait des droits d'utilisation de numéros¹.

¹ Cet article énonce que, par « *service payant via un réseau de communications électroniques* », il y a lieu d'entendre : « le service qui via des équipements reliés à un réseau de communications électroniques offre la possibilité à l'appelant d'obtenir des

Les services VAS sont différents des autres services de communications téléphoniques (vers les numéros géographiques et mobiles), et notamment des services fixes de départ d'appel vers les numéros géographiques et mobiles et ce, par différents aspects.

- Le tarif applicable aux communications téléphoniques passées est différent. Il s'agit d'un tarif plus élevé. Chaque tarif surtaxé est applicable à une catégorie de services déterminée. La réglementation applicable impose aux services providers d'utiliser un préfixe déterminé pour offrir le service correspondant à ce préfixe.
- Le déploiement des services à valeur ajoutée est régi par diverses règles destinées à protéger l'utilisateur final en tant qu'appelant. Ces règles comprennent notamment les règles relatives au contenu obligatoire de toute publicité pour les VAS² ; l'utilisation de grilles tarifaires transparentes et obligatoires³ ; l'information préalable de l'utilisateur final lors de l'appel⁴ ; le « call barring », c'est-à-dire le blocage, à la demande des utilisateurs finaux, des appels vers certaines séries de numéros surtaxés⁵ ; la limitation des coûts résultant des appels vers les numéros surtaxés⁶ ; l'utilisation obligatoire des préfixes 0906 et 0907 par défaut pour les « cas limites » qui présentent une connotation « érotique » ou « sexuelle ».
- La protection de l'utilisateur final est renforcée par des règles de conduite applicables aux éditeurs de contenus et aux opérateurs ainsi que des mécanismes obligatoires de traitement des plaintes. Ces règles étaient contenues, antérieurement, dans l'arrêté royal du 9 février 2011 établissant le Code d'éthique pour les communications. Ces règles sont à présent énoncées aux articles 8 et 9 de l'arrêté royal du 12 décembre 2018 royal déterminant les obligations applicables en matière de fourniture de services payants, visées à l'article 116/1, § 2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.
- Les clients des opérateurs actifs sur ce marché sont différents des clients classiques. Il ne s'agit pas de consommateurs et d'entreprises qui souhaitent uniquement émettre et recevoir des appels téléphoniques interpersonnels. La clientèle sur ce marché est constituée des entreprises, des administrations, des prestataires de services qui mettent en place les VAS, qui fournissent des services « *live* » ou « *automatisés* » (contenus, applications, etc.) dont question ci-dessus. Cette clientèle est dénommée « *service providers* ». C'est cette clientèle spécifique de « *service providers* » que les opérateurs tels que SEWAN, opérant sur le marché spécifique des VAS, recherchent et desservent.

2. Sur ce marché des VAS, SEWAN intervient ainsi en qualité d'opérateur alternatif fixe :

informations, de renvoyer des informations, d'entrer en contact avec d'autres utilisateurs du service d'informations, d'accéder à des jeux ou autres avantages ou d'effectuer des paiements pour des produits et/ou services offerts pendant l'appel ou en conséquence directe de celui-ci, moyennant le paiement d'une indemnité supérieure au tarif utilisateur final normal pour un appel vers un numéro géographique standard ou mobile ».

² Voy. A.R. du 12 décembre 2018 déterminant les obligations applicables en matière de fourniture de services payants, visées à l'article 116/1, § 2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, art. 5 : cette disposition précise le contenu minimal des informations publicitaires pour les VAS.

³ Voy. A.R. du 27 avril 2007 relatif à la gestion de l'espace de numérotation national et à l'attribution et au retrait des droits d'utilisation des numéros (également appelé « l'arrêté numérotation »), art. 50, § 2, : cette disposition définit le préfixe obligatoire qui doit être utilisé pour fournir certaines catégories de VAS.

⁴ Id. : cette disposition énonce que l'utilisateur final doit être, au préalable, informé du tarif applicable pour la fourniture de VAS déterminés.

⁵ Voy. LCE, art. 120 et 13 juin 2005 A.M. du 12 décembre 2005 déterminant les catégories des messages sortants et les catégories des numéros appelés dont le blocage doit être offert gratuitement aux utilisateurs finaux, art. 2.

⁶ L'utilisateur doit être protégé des conséquences financières d'une utilisation excessive des numéros surtaxés. Cette protection est réalisée par les deux moyens suivants : (i) par la facturation d'un montant maximal pour les appels réalisés vers les 0909, conformément à l'article 50, § 5, al. 6 (soit 31,00 € au maximum par appel) de l'arrêté précité du 27 avril 2007 ; ou (ii) par la fixation d'une durée maximale pour les appels réalisés vers les 090X, conformément à l'article 50, § 6 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 (le « *Forced Release* »).

- en réservant diverses séries de numéros surtaxés (préfixes 070, 090X, etc.) auprès de l'IBPT et
- en mettant à la disposition de ses clients, éditeurs de services ou « service providers », ces mêmes numéros surtaxés, et les services de télécommunications et les procédures de reversement financiers nécessaires, afin que ces dernières puissent offrir, directement ou indirectement, aux utilisateurs finaux des prestations de services diverses (services de contenus, en ce compris les applications).
- en ayant la compétence très spécifique, technique et commerciale, qui est nécessaire pour réussir à gagner des contrats sur ce marché très spécifique.

Sur ce marché des VAS, la clientèle de SEWAN n'est constituée que d'entreprises, belges ou étrangères. Les clients sont soit des « *services providers* » de VAS soit des intermédiaires commerciaux qui, à leur tour, mettent des numéros surtaxés à la disposition de leur propre clientèle (des courtiers ou des agrégateurs).

3. SEWAN emploie 15 personnes en Belgique (en interne et en externe, à temps plein et à temps partiel). SEWAN peut être qualifiée de petite entreprise.

VIII. CADRE REGLEMENTAIRE GENERAL

A. L'ARTICLE 21 DE LA LOI DU 17 JANVIER 2003 (« LOI-STATUT »)

4. L'article 21, §§ 1^{er} à 5, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, en sa version la plus récente, énonce que :
 - « § 1er. Si le Conseil dispose d'un faisceau d'indices qui pourraient indiquer un manquement à la législation ou à la réglementation dont l'Institut contrôle le respect, à une décision prise par l'Institut en exécution de cette législation ou réglementation ou à une décision visée à l'article 105, § 6, alinéa 1er, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, il fait part le cas échéant de ses griefs à l'intéressé ainsi que des mesures envisagées visées au paragraphe 5 qui seront appliquées en cas de confirmation du manquement. Les sanctions ainsi prévues sont appropriées, effectives, proportionnées et dissuasives.
 - § 2. Le Conseil fixe le délai dont dispose l'intéressé pour consulter le dossier et présenter ses observations écrites. Ce délai ne peut être inférieur à dix jours ouvrables.
 - § 3. L'intéressé est invité à comparaître à la date fixée par le Conseil et communiquée par lettre recommandée. Il peut se faire représenter par le Conseil de son choix.
 - § 4. Le Conseil peut entendre toute personne pouvant contribuer utilement à son information, soit d'office, soit à la demande de l'intéressé.
 - § 5. Si le Conseil conclut à l'existence d'un manquement, il peut adopter, en une ou plusieurs décisions, une ou plusieurs des mesures suivantes :
 - 1° l'ordre qu'il soit mis fin au manquement, soit immédiatement, soit dans le délai raisonnable qu'il impartit, pour autant que ce manquement n'ait pas cessé;

l'Institut prend à cet égard des mesures appropriées et proportionnées pour garantir le respect de ces conditions;

- 1° /1. des prescriptions relatives à la manière dont il faut remédier au manquement;
- 2° le paiement dans le délai imparti par le Conseil d'une amende administrative au profit du Trésor public d'un montant maximal de 5 000 euros pour les personnes physiques et de 5 % au maximum du chiffre d'affaires consolidé du contrevenant, avant impôts et hors T.V.A., réalisé au cours de l'exercice complet le plus récent dans le secteur des communications électroniques ou des services postaux en Belgique ou si le contrevenant ne développe pas d'activités lui faisant réaliser un chiffre d'affaires, d'un montant maximal de 1 000 000 d'euros pour les personnes morales. Pour les manquements au chapitre 2 de la loi du 5 mai 2017 relative aux services de médias audiovisuels en région bilingue de Bruxelles-Capitale, le montant de l'amende administrative est de maximum 5 % du chiffre d'affaires consolidé du contrevenant, avant impôts et hors T.V.A., réalisé dans le secteur en question au cours de l'exercice complet le plus récent, plafonné à 125 000 euros;
- 2° /1 en vue de faire respecter une ou plusieurs de ses décisions, le paiement dans le délai imparti par le Conseil d'une astreinte au profit du Trésor public d'un montant maximal de 500 euros par jour de retard pour les personnes physiques et de 5 % du chiffre d'affaires journalier par jour de retard pour les personnes morales. L'astreinte est due à compter de la date que le Conseil fixe dans sa décision;
- 3° l'ordre de cesser ou de suspendre la fourniture d'un service ou d'un ensemble de services qui, si elle se poursuivait, serait de nature à entraver la concurrence de manière significative, jusqu'au respect, selon les modalités fixées par le Conseil, des obligations imposées en matière d'accès à la suite d'une analyse de marché réalisée conformément à la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques ou à la loi du 5 mai 2017 relative aux services de médias audiovisuels en région bilingue de Bruxelles-Capitale.

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

En l'absence de données concernant le chiffre d'affaires visé à l'alinéa 1er, 2° et 2° /1, l'Institut peut déterminer un chiffre d'affaires sur la base de données obtenues de tiers ou sur la base du chiffre d'affaires d'une personne comparable.

(...) »

Les modalités d'application de l'article 21, § 5, ont été précisées dans une Communication du Conseil de l'IBPT du 31 mars 2020 concernant les lignes directrices relatives au calcul des amendes administratives imposées par l'IBPT (ci-après « les Lignes Directrices »). Ces Lignes Directrices énoncent, entre autres, les critères appliqués par l'IBPT pour fixer le montant des amendes qu'il entend infliger en cas de manquements à la réglementation (pièce 10).

B. L'ARTICLE 116/1, § 1^{ER}, AL. 3, DE LA LCE ET L'A.R. DU 15 JANVIER 2019

5. L'article 116/1, § 1^{er}, al. 3 à 6, de la LCE énonce ce qui suit :

« (...)

Un tiers qui utilise un numéro à taux majoré du plan de numérotation belge E.164 fournit, en vue de la publication, les données suivantes au registre visé à l'alinéa suivant, après quoi l'opérateur titulaire du numéro permet la mise en service de ce numéro à taux majoré :

- 1° le nom, l'adresse et, le cas échéant, le numéro BCE du fournisseur de services;
- 2° le MOSS UE ou numéro de T.V.A. belge de la partie responsable du versement de la T.V.A. sur les montants perçus;
- 3° la description du service;
- 4° les URL utilisés par le service;
- 5° le prix total du service;
- 6° l'adresse de contact, l'e-mail et le numéro de téléphone national, dont les coûts des communications à la minute ne dépassent pas ceux d'un appel vers un numéro géographique, pour le traitement des plaintes;
- 7° le cas échéant, le numéro de la licence selon la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs et ses arrêtés d'exécution;
- 8° la date de début et de fin du service;
- 9° les données mentionnées ci-dessus, qui étaient d'application au cours des 6 derniers mois, au cas où elles différeraient des données actuelles.

L'Institut et les opérateurs qui attribuent des numéros à taux majoré du plan de numérotation E.164 belge, prennent les arrangements nécessaires pour la création d'un registre devant permettre la publication des données visées à l'alinéa précédent.

Si le registre en question n'est pas créé dans les trois mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent article, le ministre fixe, après avis de l'Institut, les modalités concernant le registre.

Le fournisseur de services informe l'opérateur facilitateur, qui attribue le numéro au fournisseur de services, de l'enregistrement correct et complet de ses données, préalablement à l'activation du numéro en question. »

Cet article a été inséré dans la LCE par l'article 22 de la loi du 31 juillet 2017 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques. Suivant les travaux préparatoires de cette loi, l'insertion de l'alinéa 3, prévoyant la création d'un registre spécifique concernant les fournisseurs de services ou « service providers », a été justifiée « pour lutter contre les fraudes au moyen de numéros à taux majoré »⁷.

6. En exécution de l'article 116/1, § 1^{er}, al. 5, de la LCE, le ministre de l'Economie, des PME, classes Moyennes et Energie a adopté l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019.

Cet arrêté ministériel dispose ce qui suit :

« Art. 1er. L'ASBL pour la portabilité des numéros en Belgique, dont le numéro d'entreprise est BE 0477.172.296 (ci-après : " l'ASBL "), est désignée comme responsable du registre visé à l'article 116/1, § 1er, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après : " la loi ").

⁷ Amendement n° 4 de Mme. LIJNEN et consorts, Projet de loi portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques, *Doc. Parl.*, Ch., s.o. 2016-2017, n° 54-2558/002, p. 8.

Art. 2. Chaque opérateur auquel un numéro à taux majoré du plan de numérotation E.164 belge est attribué, soit par l'Institut, conformément à l'article 11, § 1er, de la loi, soit par le biais de la portabilité des numéros, fournit à l'ASBL, par numéro, et ce, selon les modalités définies par l'ASBL, une URL sur laquelle sont communiquées les données visées à l'article 116/1, § 1er, alinéa 3, de la loi.

Les opérateurs visés à l'alinéa 1er veillent à ce que les données contenues dans l'URL transmise soient complètes, correctes et à jour.

Il est interdit de supprimer sur l'URL les rubriques pour lesquelles aucune donnée n'est disponible. Si l'une ou plusieurs des données visées à l'article 116/1, § 1er, alinéa 3, de la loi ne s'applique(nt) pas au service ou au prestataire de services, il convient d'indiquer " non applicable " dans la rubrique concernée.

Si plusieurs services sont proposés via un seul numéro à taux majoré ou si plusieurs prestataires de services proposent des services via le même numéro à taux majoré, une seule URL doit également être créée et communiquée à l'ASBL.

Dans ce cas, l'URL précise clairement dans chaque rubrique, de manière compréhensible pour l'utilisateur, à quel service ou à quel prestataire de services la donnée en question s'applique.

Les données sont complétées sur l'URL dans la langue ou les langues dans laquelle/lesquelles le service est proposé. L'utilisateur peut changer la langue si nécessaire via un clic supplémentaire.

Art. 3. L'ASBL publie l'URL correspondant au numéro à taux majoré spécifique sur les interfaces des sites Internet www.crdc.be, www.1299.be, www.1399.be, www.1450.be ou www.1499.be, à chaque fois qu'un utilisateur effectue une recherche sur l'une de ces interfaces vers un numéro à taux majoré activé conformément à la loi.

L'URL est affichée dans le champ de l'interface qui suit celui dans lequel chacun, conformément à l'article 7 de l'arrêté royal du 2 juillet 2013 relatif à la portabilité des numéros d'abonnés aux services de communications électroniques, peut voir à quel réseau un numéro appartient.

L'URL est structurée de telle manière que l'utilisateur reçoit les informations visées à l'article 116/1, § 1er, alinéa 3, après deux clics maximum.

Art. 4. L'ASBL publie les URL qu'elle a reçues au plus tard un mois après la réception de celles-ci sur les interfaces visées à l'article 3.

Art. 5. Le prestataire de services dont le numéro est porté vers un autre opérateur informe immédiatement le nouvel opérateur de l'URL, y compris de l'historique du service.

Art. 6. L'opérateur dont le numéro à taux majoré est utilisé par un autre prestataire de services veille à ce que les données relatives à l'ancien ou aux anciens service(s), qui étaient d'application au cours de la période prévue à l'article 116/1, § 1er, alinéa 3, 9°, de la loi, soient disponibles sur l'URL transmise à l'ASBL pour ce numéro.

Art. 7. Il est interdit à quiconque d'utiliser les données visées à l'article 116/1, § 1er, alinéa 3, de la loi pour en tirer un quelconque avantage commercial, et plus particulièrement d'utiliser les données publiées à des fins de marketing ou de vente. L'ASBL installe un ou plusieurs moyens techniques sur les interfaces visées à l'article 3 afin de garantir le respect de l'interdiction visée à l'alinéa 1er.

Il est interdit à l'ASBL de transmettre entièrement ou partiellement des données d'identification du registre concernant les numéros à taux majoré d'un opérateur à un autre opérateur ou à un tiers, même si l'opérateur est membre de l'ASBL.

Art. 8. L'ASBL peut préciser les processus, les modes de fourniture des données et les coûts qu'elle juge utiles à l'exécution du présent arrêté, pour autant que ceux-ci soient en conformité avec les dispositions du présent arrêté et de la loi. Les opérateurs respectent les clés de répartition financières reprises dans le " protocole de l'ASBL en exécution de l'article 116/1, § 1er, de la loi " soumis à l'approbation de l'Institut.

Art. 9. Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge. »

Cet arrêté ministériel a été publié au Moniteur belge le 23 janvier 2019 et est ainsi entré en vigueur le 1^{er} mars 2019.

IX. LES FAITS LITIGIEUX - LA PREMIERE DECISION ATTAQUEE

7. Dans le courant des années 2016 et 2017, l'IBPT organise diverses réunions avec les représentants des opérateurs les plus importants sur le marché des VAS, du SPF ECONOMIE et de l'IBPT. L'objet de ces réunions consiste à rédiger un code de conduite qui définirait les procédures applicables au traitement des plaintes des utilisateurs finaux, en cas de fraude ou d'erreur de facturation des appels surtaxés.

SEWAN, alors dénommée, 3STARSNET y participe activement. Elle fait valoir, à plusieurs occasions, ses réticences quant au contenu du projet de code de conduite. Celles-ci portent, entre autres, sur la position de principe adoptée par les opérateurs facturants suivant laquelle la plainte de l'un de leurs clients finaux pour des appels surtaxés devrait être présumée fondée ainsi que sur l'assimilation des services d'astrologie ou de voyance à des services payants donnant accès aux jeux, concours ou quiz (à l'exception des concours ou quiz à connotation érotique ou sexuelle) ou qui permettent de payer pour des logos, sonneries ou autres produits ou services de détente. Ce dernier point - crucial pour 3STARSNET - impliquait en effet que le registre reprenne un autre préfixe (le 0905) que les préfixes utilisés par les fournisseurs de services, clients de 3STARSNET, proposant les services d'astrologie ou de voyance.

Lors de l'une de ces réunions, le représentant de l'IBPT présent, monsieur NUYENS, informe les participants de l'avant-projet de loi destiné à insérer un nouvel article 116/1 dans la LCE.

8. Le 26 juin 2017, le projet de loi portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques est déposé au Parlement par le Gouvernement⁸. A l'origine, ce projet ne visait qu'à définir les moyens de preuve des appels passés vers des numéros surtaxés dont les opérateurs pouvaient faire état⁹.

Le 5 juillet 2017, la députée LIJNEN dépose un amendement n° 4. Cet amendement vise à compléter le futur article 116/1, § 1^{er}, de la LCE par quatre alinéas. L'insertion de ces nouveaux alinéas est justifié comme suit :

« Ajout au § 1^{er} de la création d'un registre contenant au moins les informations décrites dans ce paragraphe concernant les fournisseurs de services qui utilisent un numéro à taux majoré 070/090X pour lutter contre les fraudes au moyen de numéros à taux majoré »¹⁰.

Cet amendement sera adopté sans commentaire en commission le 17 juillet 2017. Le texte définitif de l'article 116/1 de la LCE est, quant à lui, adopté, le 27 juillet 2017.

Le 31 juillet 2017, la loi portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques est promulguée. Elle est publiée le 12 septembre 2017 au Moniteur belge et entre en vigueur le 1^{er} décembre 2017.

⁸ *Doc. Parl.*, Ch., s.o. 2016-2017, n° 54-2558/001.

⁹ *Id.*, pp. 30-31.

¹⁰ Amendements de Mme. LIJNEN et consorts, précité, *Doc. Parl.*, Ch., s.o. 2016-2017, n° 54-2558/002, p. 8.

9. Avant même l'entrée en vigueur de cette loi, l'IBPT réactive les réunions avec les opérateurs et insiste pour que des accords soient conclus, pour mettre en œuvre le registre des fournisseurs de services. L'IBPT rappelle que ce registre doit être créé au plus tard le 1^{er} mars 2018 (voir pièce 1 du dossier administratif de l'IBPT, mail du 23 octobre 2017).

Ces réunions ne permettent toutefois pas d'arriver à un consensus global. 3STARSNET fait valoir ses objections sur différents aspects du projet d'accords. Les opérateurs s'accordent cependant, dans leur majorité, à confier la gestion de ce registre à l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS (voir pièce 1 du dossier administratif de l'IBPT, mail du 7 décembre 2017).

10. Le **15 janvier 2019**, faute de ce consensus, le ministre de l'ECONOMIE, des PME, des CLASSES MOYENNES et de l'ENERGIE de l'époque prend l'arrêt ministériel instituant le registre visé à l'article 116/1, § 1er, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques. Cet arrêté ministériel entre en vigueur le 1^{er} mars 2019. Le préambule de cet arrêté ministériel fait expressément mention des objections introduites par 3STARSNET.

11. Le **15 février 2019**, l'IBPT informe 3STARSNET de l'entrée en vigueur de l'arrêt ministériel précité (pièce 4 du dossier administratif de l'IBPT).

12. Le **27 février 2019**, 3STARSNET écrit à l'IBPT qu'il subsiste une incertitude qui n'a pas été réglée, celle de l'assimilation des services d'astrologie et de voyance aux services payant donnant accès aux jeux, concours ou quiz (à l'exception des concours ou quiz à connotation érotique ou sexuelle) ou qui permettent de payer pour des logos, sonneries ou autres produits ou services de détente (pièce 5 du dossier administratif de l'IBPT). Cette incertitude ne sera jamais levée par l'IBPT. Le **9 mars 2019**, l'IBPT se borne en effet à répondre à 3STARSNET que ce point est prétendument indépendant de la question du registre (pièce 6 du dossier administratif de l'IBPT). Ce qui est somme toute assez fallacieux : l'arrêt ministériel du 15 janvier 2019 impose, certes, de mentionner tout à la fois le numéro utilisé par un fournisseur de service et la catégorie de services proposée par ce fournisseur de service. Toutefois, l'IBPT est habilité à contrôler et le cas échéant, à sanctionner un opérateur s'il ne mentionne pas, dans le registre, le préfixe qu'il considère être applicable aux services d'astrologie et de voyance.

13. En dépit de cette incertitude, 3STARSNET transmet, à la fin du mois de février 2019, à l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS l'intégralité de sa base de données de ses numéros surtaxés. Cette ASBL met les données communiquées en ligne, sur les adresses internet dont elle dispose : www.crdc.be ou les autres adresses internet de l'ASBL (www.1299.be, www.1399.be, www.1450.be ou www.1499.be).

A cette époque, les actionnaires de cette société, qui s'appelaient encore la SA 3STARSNET, étaient à la recherche d'un repreneur. L'essentiel des ressources de cette société était affecté à la préparation de cette reprise. A cette époque, 3STARSNET n'occupait 7,8 ETP, dont majoritairement des employés investis d'une fonction commerciale. Selon le dernier bilan social, arrêté au 31 décembre 2020, ce nombre est de 8,8 ETP.

Cette situation a fait que 3STARSNET n'a pas pu procéder à un examen approfondi de sa propre base de données. Les données communiquées à l'ASBL chargée de gérer le registre des fournisseurs de services ont été livrées par paquets. Certaines données n'étaient effectivement pas complétées dans le sens requis ou n'étaient plus actualisées. Cela explique ainsi que, parmi

les numéros communiqués à l'ASBL, certains numéros étaient inactifs ou renvoyaient vers des prestataires de services incorrectement identifiés.

14. Dans le courant de l'année 2019, l'IBPT procède à divers contrôles. L'IBPT n'informe ni 3STARSNET ni SEWAN de l'existence de ces contrôles.

Les seules informations fournies par l'IBPT datent du 22 avril 2020 et du 23 novembre 2021.

Le **22 avril 2020**, l'IBPT adresse en effet un mail à 3STARSNET afin de l'informer qu'il va procéder à un contrôle. L'IBPT invite 3STARSNET à lui communiquer au plus tard pour le 1^{er} mai 2020 la liste des numéros 090X et 070X actifs qui lui ont été attribués ou transférés (**pièce 11** - pièce 7 du dossier administratif de l'IBPT).

Le **23 novembre 2021**, l'un des agents de l'IBPT, monsieur Jan VANNIEUWENHUYSE, contacte monsieur LECLOUX, un collaborateur de SEWAN, pour l'informer que le site www.crdc.be n'autorise qu'un nombre maximal de 10 consultations du registre par jour. Il demande dès lors à monsieur LECLOUX d'accroître ce nombre (**pièce 12**).

A aucun moment, l'IBPT ne signale de difficulté particulière dans la tenue du registre des fournisseurs de services de SEWAN. Le registre de SEWAN apparaît, d'ailleurs, plus complet que celui des autres opérateurs actifs sur le marché des VAS (pièce 8).

Cependant, l'IBPT construit petit à petit un dossier « à charge » de SEWAN. Les données de connexion en possession de SEWAN montrent qu'à de très nombreuses reprises, l'IBPT s'est connecté au registre de l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS.

- En 2019 - le registre des numéros des fournisseurs, clients de 3STARSNET/SEWAN enregistre 1.337 demandes (pièce 9)

- 70% de ces recherches (942 recherches) émanent de l'IBPT, depuis 10 adresses IP différents.

Parmi ces 942 recherches :

- 849 recherches sont réalisées depuis l'adresse www.crdc.be ou les autres adresses internet de l'ASBL (www.1299.be, www.1399.be, www.1450.be ou www.1499.be)
- 93 recherches sont réalisées dans la base de données de SEWAN par un biais détourné, via l'adresse www.vas.3starsnet.be qui n'est pas connue du public

- Les 30 % restant sont réalisés par des tiers.

- En 2020 - le registre des numéros des fournisseurs, clients de 3STARSNET/SEWAN enregistre 2.219 demandes

- 75% de ces recherches (1.679 recherches) émanent de l'IBPT, depuis 17 adresses IP différents.

Parmi ces 1.679 recherches :

- 1.520 recherches sont réalisées depuis les adresses internet de l'ASBL ;
- 159 recherches sont réalisées dans la base de données de SEWAN par un biais détourné, via l'adresse www.vas.3starsnet.be (ou www.vas.sewan.be) qui n'est pas connue du public.

- Les 25 % restant sont réalisés par des tiers.
- En 2021 - le registre des numéros des fournisseurs, clients de SEWAN enregistre 2.546 demandes
 - 78% de ces recherches (1.996 recherches) émanent de l'IBPT, depuis 21 adresses IP différents.
 Parmi ces 1.996 recherches :
 - 1.917 recherches sont réalisées depuis les adresses internet de l'ASBL ;
 - 79 recherches sont réalisées dans la base de données de SEWAN par un biais détourné, via l'adresse www.vas.sewan.be qui n'est pas connue du public
 - Les 22 % restant sont réalisés par les tiers.
- En 2022 (période du 1^{er} janvier au 6 juillet 2022) - le registre des numéros des fournisseurs, clients de 3STARSNET/SEWAN enregistre 1.761 demandes
 - 76 % de ces recherches (1.335 recherches) émanent de l'IBPT, depuis 22 adresses IP différents.
 Parmi ces 1.335 recherches :
 - 1.119 recherches sont réalisées depuis les adresses internet de l'ASBL ;
 - 216 recherches sont réalisées dans la base de données de SEWAN par un biais détourné, via l'adresse www.vas.sewan.be qui n'est pas connue du public
 - Les 24 % restant sont réalisés par des tiers.

Sur les années 2019 à 2022, l'IBPT a ainsi réalisé près de 7.800 connexions, soit via les sites de l'ASBL soit via un biais détourné (voir également pièces 9 et 10 du dossier administratif de l'IBPT).

15. Le 18 mars 2022 , l'IBPT adresse à SEWAN un premier courrier dans lequel il fait état d'un faisceau d'indices pouvant indiquer une infraction à la réglementation relative au registre des numéros payants (pièce 1 - pièce 13 du dossier administratif de l'IBPT) . L'IBPT joint à ce courrier un projet de décision dans lequel il entend imposer à SEWAN une amende de 85.000 €, au motif que le registre des fournisseurs de SEWAN ne contiendrait pas des données correctes et complètes.

Les griefs avancés par l'IBPT portent sur les points suivants :

- La base de données des numéros surtaxés de SEWAN contient en majorité des numéros inactifs (voir point 24 du projet de décision) ;
- La base de données des numéros surtaxés de SEWAN contient en outre des données incomplètes (url invalides, mentions incomplètes ou inexactes, absence d'indications du début ou de la fin du service, etc.) ((voir point 25 du projet de décision)
- la base de données des numéros surtaxés de SEWAN ne reprend pas, dans les champs vides, la mention « non applicables ».

16. Le 12 avril 2022, le Conseil de SEWAN communique à l'IBPT les observations de SEWAN.

Dans ces observations, le Conseil de SEWAN met en avant la bonne foi de cette dernière.

« Avant toute chose, ma cliente veut insister sur sa bonne foi.

Les manquements reprochés par votre Institut sont, pour l'essentiel, dus à des erreurs techniques qui ont été commises lors de la mise en ligne des données des prestataires de services mais qui n'ont pas d'impact défavorable pour les consommateurs et les utilisateurs finaux.

La SA SEWAN BELGIUM tient à cet égard à préciser que, lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 15 janvier instituant le registre visé à l'article 116/1, § 1^{er}, de la loi du 13 juin 2005 sur les communications électroniques (l' « AM »), elle a dû parer au plus pressé.

A l'époque, les actionnaires de cette société, qui s'appelaient encore la SA 3STARSNET, étaient à la recherche d'un repreneur. L'essentiel des ressources de cette société était affecté à la préparation de cette reprise.

A l'époque, la SA 3STARSNET n'occupait 7,8 ETP, dont majoritairement des employés investis d'une fonction commerciale. Selon le dernier bilan social, arrêté au 31 décembre 2020, ce nombre est de 8,8 ETP.

Cette situation a fait que la SA SEWAN BELGIUM n'a pas pu procéder à un examen approfondi de sa propre base de données. Les données communiquées à l'ASBL chargée de gérer le registre dont mention ci-dessus ont été livrées par paquets. Certaines données n'étaient effectivement pas complétées dans le sens requis ou n'étaient plus actualisées. Cela explique ainsi que, parmi les numéros renseignés par la SA SEWAN BELGIUM, certains numéros étaient inactifs ou renvoyaient vers des prestataires de services incorrectement identifiés.

Il n'en demeure pas moins que cette situation n'a pas pu causer de préjudice pour les consommateurs et les utilisateurs finaux, comme cela sera démontré ci-dessous. » (pièce 2 - pièce 15 du dossier administratif de l'IBPT)

Par ailleurs, le Conseil de SEWAN souligne l'absence de préjudice subi par le consommateur, compte tenu, entre autres, des manquements strictement administratifs et du fait que le consommateur s'adresse exclusivement à son opérateur facturant et ne consulte pas un registre au demeurant inconnu de lui, pour introduire une plainte en cas de surcoût indument facturé :

« Comme votre courrier du 18 mars 2022 le rappelle, l'objectif de la réglementation est de protéger les consommateurs et les utilisateurs finaux qui appellent des numéros surtaxés. Il faut permettre à ces consommateurs et ces utilisateurs finaux de s'adresser à un interlocuteur aisément identifiable, afin de traiter de manière efficace et rapide les plaintes liées à leurs factures et aux services réalisés par les prestataires de services qui utilisent ces numéros surtaxés. Cet objectif est d'ailleurs rappelé aux points 8 et 9 du courrier du 18 mars 2022.

En l'occurrence, certains des manquements reprochés par votre Institut à la SA SEWAN BELGIUM ne sont pas de nature à entraîner un préjudice pour les consommateurs et les utilisateurs finaux ni, le cas échéant, à empêcher le traitement des plaintes. Il en va ainsi :

- Des numéros inactifs, qui sont erronément maintenus dans la base de données (point 23 du courrier du 18 mars 2022) ; par définition, ces numéros n'enregistrent aucun trafic et ne peuvent ainsi générer aucun risque ni préjudice pour les consommateurs et les utilisateurs finaux ;
- Des champs laissés vides dans la base de données, au lieu d'avoir indiqué la mention « non applicable » (point 25, I) ; l'absence de cette mention n'est pas de nature à altérer le comportement ou la connaissance des consommateurs et des utilisateurs finaux ;
- De l'absence d'indication de la date de fin de services (point 25, I) ; l'absence de cette date n'est pas non plus de nature à altérer le comportement ou la connaissance des consommateurs et des utilisateurs finaux.

3. En pratique, l'on peut par ailleurs constater que lorsqu'un consommateur ou un utilisateur final se plaint d'une erreur de facturation ou d'un prestataire de service, il ne s'adresse pas à ce dernier mais bien à son « *opérateur facturant* ». C'est en effet à la réception de sa facture que le consommateur ou l'utilisateur final va remarquer que certains appels lui sont erronément facturés (absence de services, tarifications incorrectes, etc.). Entre l'appel passé vers un prestataire de service et la réception de la facture litigieuse, plusieurs jours voire plusieurs semaines peuvent s'écouler.

En outre, le consommateur ou l'utilisateur final ignore le plus souvent aussi qu'il lui est possible de s'adresser directement au prestataire de service concerné. Il préférera contacter directement son « *opérateur facturant* », qui dispose d'un service clientèle ou d'un service de traitement des plaintes. » (pièce 2 - pièce 15 du dossier administratif de l'IBPT)

Pour le reste, le Conseil de SEWAN rappelle les éléments suivants :

- SEWAN n'a jamais reçu que des demandes d'identification de service providers provenant d'autres opérateurs ;
- SEWAN a mis en œuvre une procédure de traitement des demandes d'identification de ses services providers ; cette procédure était accompagnée d'une attitude toujours favorable au plaignant ;
- SEWAN s'étonne que l'IBPT ait pris de très nombreux mois à réaliser une enquête - uniquement à charge - et se soit décidé subitement à infliger une sanction à SEWAN, sans prendre la peine de l'avertir ou de l'inviter à régulariser la situation ;

Enfin, SEWAN précise qu'elle a pris les actions pour régulariser la situation.

« En tout état de cause, la SA SEWAN BELGIUM confirme, par la présente, que, depuis la réception du courrier du 18 mars 2022, elle a entrepris les actions qui permettent de corriger les points relevés dans ce même courrier. A cet effet, la SA SEWAN BELGIUM a spécialement affecté son personnel pour mener à bien cette tâche.

Le nécessaire a été fait, pour corriger ces divers points, ce 15 avril 2022. » (pièce 2 - pièce 15 du dossier administratif de l'IBPT)

Pour ces raisons, SEWAN conteste le principe même d'une sanction.

17. La bonne foi de SEWAN est effectivement confirmée par les suites qui sont immédiatement réservées au projet de décision de l'IBPT.

Pendant les jours qui ont suivi la réception de ce projet, SEWAN a réalisé une mise à jour des données de ses services providers.

Le 16 avril 2022, monsieur VANDERPLANCKE, préposé de la concluyente, communique ensuite à l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS un fichier débarrassé des numéros inactifs, d'une part, et reprenant les données manquantes ou correctes, d'autre part.

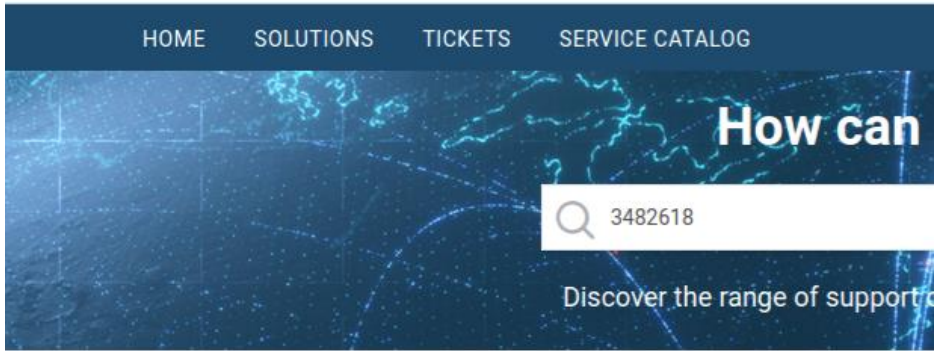
« Dear,

Please find enclosed the VA file. 2022-04-16_3StarNet_VAS_export.csv" (pièce 6).

Le 19 avril 2022, l'ASBL lui confirme la bonne réception de ce fichier et lui communique un numéro de ticket.

DESCARTES Support

HOME SOLUTIONS TICKETS SERVICE CATALOG



Search results for "3482618"


All results Solutions Tickets Service Items

 [Request for : 2022-04-16_3StarsNet_VAS_export.csv](#) TICKET
Tue, 19 Apr, 2022 7:44

Le 3 mai 2022, le fichier transmis est « uploadé » sur le site de l'ASBL.

https://servicedesk.descartes.com/support/tickets/3482618

Frank De Waelle

 **Geert Caems** said over 1 year ago
'Cc: julien@3starsnet.co

Tue, 3 May, 2022 9:57

Dear Samuel Vanderplancke,

Ticket: SR-3482618

The new file is uploaded

You can follow up on your ticket via the portal <https://servicedesk.descartes.com/support/tickets/3482618>

Kind Regards,

Geert Caems

Bookmark the [Descartes Global User & Partner Conference website](#) for event updates.

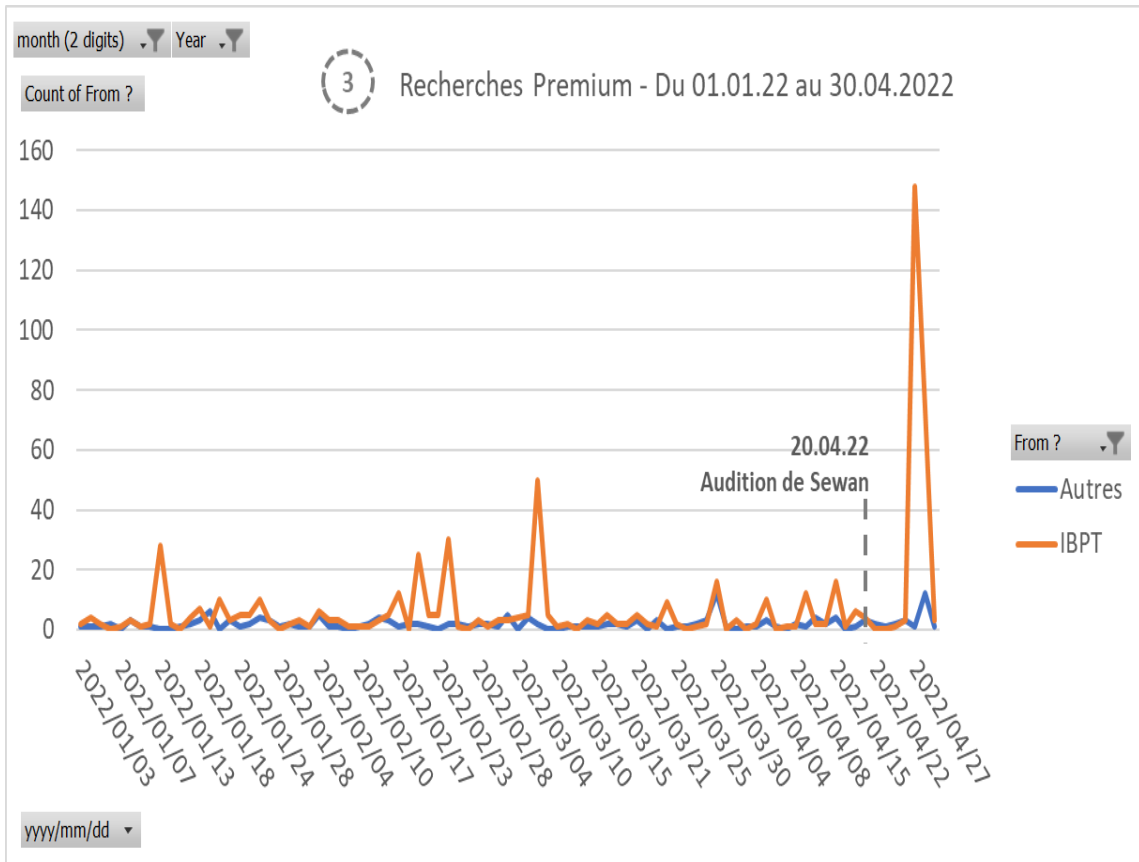
By making this service request, you acknowledge and agree that any personal information / data you have provided to us in connection with this service request may be shared among those Descartes Systems Group companies and/or third party service providers, located worldwide, as are necessary to facilitate resolving your Service Request. Your personal information / data will be handled in accordance with the Descartes Privacy Policy (found at www.descartes.com). For more information on our commitment to privacy, please review the Descartes Privacy Policy or if you have any questions, please contact [Service Desk or other appropriate contact].

Ce ticket est clôturé le 16 mai 2022 (pièce 6).

A partir du 16 avril 2022, SEWAN n'a plus la main. SEWAN est en effet contrainte de faire appel à cette ASBL, qui est le seul interlocuteur désigné par la réglementation pour mettre en ligne les données actualisées. SEWAN n'est dès lors pas responsable des événements postérieurs à cette date et, à plus forte raison, des retards que l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS enregistrerait.

18. Avant la mise en ligne du fichier communiqué par SEWAN, ses représentants sont entendus le **20 avril 2022** au siège de l'IBPT et font valoir leurs moyens de défense. Ils confirment que les manquements relevés ont été corrigés le 16 avril 2022 (voir pièce 16 du dossier administratif de l'IBPT- voir également **pièce 6 - annexes**). Ils rappellent également qu'ils ont toujours été de bonne foi.
19. Dans les jours qui suivent, l'IBPT entreprend de vérifier les affirmations des représentants de l'IBPT. Ce dernier contrôle de l'IBPT est exclusivement réalisé en consultant directement la base de données de SEWAN, via l'adresse vas.sewan.be et non les adresses internet de l'ASBL (voir pièce 17 du dossier administratif de l'IBPT).

Les contrôles s'étalent entre le **24 avril 2022 et le 27 avril 2022**. Ils cessent à cette date, comme le graphique reproduit ci-dessus et le dossier administratif de l'IBPT le démontrent :



Les contrôles réalisés par l'IBPT jusqu'au 27 avril 2022 ont ainsi été réalisés après la communication de la base de données rectifiée par SEWAN, le 16 avril 2022, mais avant sa mise en ligne par l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS, le 3 mai 2022.

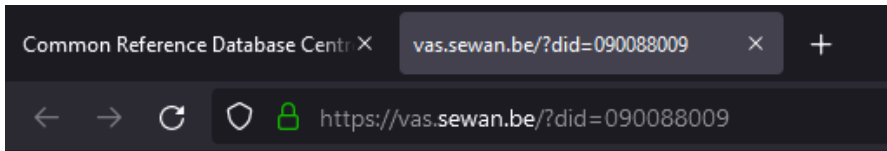
Par ailleurs, ces derniers contrôles de l'IBPT sont réalisés de manière extrêmement légère.

- D'une part, l'IBPT ne prend même pas la peine de contacter l'ASBL, afin de vérifier si celle-ci a ou non reçu un nouveau fichier de la part de la concluyente. L'IBPT perdra ainsi de vue que l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS dispose d'un mois pour **mettre en ligne les informations communiquées**. L'article 4 de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 énonce en effet que :

« L'ASBL publie les URL qu'elle a reçues au plus tard un mois après la réception de celles-ci sur les interfaces visées à l'article 3. »

Une demande adressée à l'ASBL aurait permis de constater que les représentants de SEWAN avaient dit vrai.

- D'autre part, l'IBPT ne réalise ce contrôle qu'en consultant exclusivement la base de données de SEWAN en ligne, via l'adresse vas.sewan.be et non les adresses internet de l'ASBL (voir pièces 17 et 18 du dossier administratif de l'IBPT).



090088009

Company	Belgacom International Carrier Services
Address	Boulevard du Roi Albert II 27 1030 Schaerbeek
Country	Belgium
Email	customer.care@bics.com
Complaint number	028802920
VAT number	BE 0866.977.981
Service	Helpdesk
URL	non applicable
Price	€ 0.5 per minute
Gambling Licence	non applicable
Start date	2020-10-14
End date	non applicable

(pièce 18 de l'IBPT)

L'IBPT utilise ainsi une « *porte dérobée* » pour prendre connaissance des numéros de SEWAN. L'intégralité de la base de données de la concluante n'est en effet pas accessible aux adresses de l'ASBL. Un internaute ne peut en effet consulter que ces adresses, dont l'adresse www.crdc.be.

Si l'IBPT avait suivi la seule procédure de consultation prévue par la réglementation, via l'une des adresses de l'ASBL, il aurait en effet constaté que la concluante disait vrai lorsqu'elle indiquait avoir rencontrer les critiques de l'IBPT.

A titre d'exemple, si l'IBPT avait consulté l'adresse principale www.crdc.be, il serait arrivé à une page de résultat confirmant que le numéro 090088009 n'existait pas pour l'ASBL :

- La page principale est la suivante

Welkom op de publieke website voor opvraging van een nummerlocatie.
Deze gegevensbank verstrekt uitsluitend informatie over de operator die het opgevraagde nummer uitbaat zonder vermelding of dit nummer werd toegekend aan een eindgebruiker. Er worden in de "gegevensbank voor nummerlocatie toegankelijk voor het publiek" geen persoonlijke gegevens opgeslagen. [Meer weten over de NPA.](#)

Bienvenue sur le site public pour la consultation de localisation de numéro.
Cette banque de données fournit exclusivement de l'information sur l'opérateur assurant le service du numéro demandé, sans mentionner si ce numéro a été attribué à un utilisateur. Aucune donnée à caractère personnel n'est conservée dans la "banque de données de localisation de numéro accessible au public". [En savoir plus sur la NPA.](#)

Willkommen auf der öffentlichen Website zur Abfrage der Lokalisierung von Nummern.
Diese Datenbank gibt ausschließlich Informationen zum Betreiber, der die abgefragte Nummer betreibt, ohne anzugeben, ob diese Nummer einem Benutzer zugewiesen worden ist. In der « öffentlichen Datenbank zur Lokalisierung einer Nummer » werden keine persönlichen Daten gespeichert.

Welcome to the Public number location database.
The database gives exclusively the information about the operator serving the requested number without mentioning whether the number has been allocated to a subscriber. No personal data is kept in the number location database.

All rights reserved. NPA, 2005
The following web browsers are supported by this site: Microsoft Internet Explorer (v7 and higher), Mozilla Firefox (v3 and higher).

- Après avoir sélectionné la langue, ce site renvoie vers la page de la recherche par numéro VAS.

Sur cette page, il est possible d'indiquer le numéro qui fait l'objet d'une recherche (dans ce cas-ci pour le numéro 090088009) :

Accès Public

Nombre de requêtes: 129437564

Utilisation : Remplir un numéro de téléphone pour déterminer son Opérateur actuel

Numéro de téléphone

Veuillez écrire le code suivant dans le textbox ci-dessous, pour la vérification:

H648

Exemples des numéros de téléphone : 0486123456 ou 090946000 ou 080012345

© Aucun élément de l'information obtenue ne peut être copié, transmis ou rendu public par transfert sur un support papier, magnétique, sur microfilms ou de quelque manière que ce soit.

Version : 2.0

- Après avoir cliqué sur la case « Rechercher », le site renvoie vers la page du résultat de la recherche par numéro.

Cette page confirme que le numéro en question n'existe pas.

Accès Public

Nombre de requêtes: 129437713

Utilisation : Remplir un numéro de téléphone pour déterminer son Opérateur actuel

Le numéro de téléphone donné n'existe pas.

Numéro de téléphone

Exemples des numéros de téléphone : 0486123456 ou 090946000 ou 080012345

© Aucun élément de l'information obtenue ne peut être copié, transmis ou rendu public par transfert sur un support papier, magnétique, sur microfilms ou de quelque manière que ce soit.

Version : 2.0

20. Le 24 mai 2022, l'IBPT adopte une première décision (ci-après « *la Décision du 24 mai 2022* »). L'IBPT écarte tous les moyens de défense de SEWAN (pièce 3).

- S'agissant de la bonne foi de l'IBPT, ce dernier note que si l'IBPT n'avait pas notifié le projet de décision du 18 mars 2022, « *les manquements de SEWAN seraient toujours d'actualité et non décelés* » ; ce qui est assez singulier, venant de l'IBPT qui procède lui-même à un contrôle sur 3 ans sans jamais informer SEWAN d'une quelconque difficulté (§ 30 de la *Décision du 24 mai 2022*).

S'agissant de l'argument suivant lequel le maintien d'un numéro inactif dans la base de données des fournisseurs de services, l'IBPT répond avoir constaté que SEWAN les avait conservés dans le registre officiel , après l'audition du 20 avril 2022, et que cette conservation serait répréhensible au motif qu' « *un préjudice est possible pour le consommateur en maintenant le doute quant au caractère actif ou inactif de certains numéros* » (§ 34 de la *Décision du 24 mai 2022*) ; ce qui est factuellement inexact pour diverses raisons : d'une part, après l'audition du 20 avril 2022, l'IBPT n'a pas procédé à un contrôle des numéros via le site www.crdc.be mais bien via une adresse qui n'est pas connue du public, l'adresse www.vas.sewan.be (voir pièces 18 et 19 du dossier administratif de l'IBPT) ; d'autre part, la seule mention qu'un numéro est inactif renseigne précisément l'utilisateur final ; à l'inverse, l'absence de toute mention quant au caractère actif ou inactif d'un numéro est source de doute dans le chef de l'utilisateur final ; enfin, en tout état de cause un numéro inactif ne peut donner lieu à aucune communication téléphonique et, partant, ne peut entraîner aucun préjudice.

- S'agissant des champs laissés vides et non remplis de la mention « *non applicable* » ainsi que s'agissant de l'absence d'indication de la fin du service, l'IBPT répond que cette situation « *contribue à créer une incertitude potentiellement dommageable pour le consommateur* », au motif que cela « *pourrait influencer la volonté de plainte ou l'abandon de celle-ci chez le consommateur* » (§ 35 de la *Décision du 24 mai 2022*) ; ce qui est non seulement non établi mais en outre tout aussi inexact, puisqu'en l'absence de l'indication de fin d'un service, les données du fournisseur de ce service ne sont pas supprimées du registre et le consommateur peut ainsi toujours identifier celui-ci pour introduire une plainte.
- S'agissant des procédures mises en place pour traiter les plaintes et le respect de l'objectif de protection du consommateur, l'IBPT adopte une position strictement doctrinaire et littérale, en estimant que ces éléments ne sont pas pertinents. Il faut exclusivement se référer aux textes de l'article 116/1, § 1^{er}, de la LCE et de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 (§§ 37 et 38 de la *Décision du 24 mai 2022*). L'IBPT perd cependant de vue que le registre des fournisseurs de services est un outil qui n'est

sinon exclusivement en tout cas très majoritairement utilisé par les opérateurs. Le public n'a pas connaissance de l'adresse www.crdc.be, faute de toute obligation pour les opérateurs ou l'IBPT de communiquer sur son existence.

Par ailleurs, l'IBPT ne retient que des circonstances aggravantes à l'encontre de SEWAN. L'IBPT écarte toute circonstance atténuante.

- L'IBPT prend argument du contrôle réalisé après l'audition du 20 avril 2022 directement via l'adresse www.vas.sewan.be pour contester la mise en conformité de la base de données de SEWAN (§ 61 de la Décision du 24 mai 2022).
- L'IBPT écarte les circonstances atténuantes invoquées, notamment l'absence de tout avertissement préalable et l'absence de délai donné pour une mise en conformité. L'IBPT expose en effet de manière contraire à la réalité que ses contrôles n'auraient commencé qu'en 2020 (§ 68 de la Décision du 24 mai 2022).
- En outre, l'IBPT invoque la limitation des contrôles à 10 par jour, à diverses reprises (§§ 68 et 70 de la Décision du 24 mai 2022) en passant sous silence que SEWAN avait fait le nécessaire afin d'autoriser un nombre de requêtes supérieurs (pièce 12).

Pour appuyer sa position, l'IBPT fait expressément référence aux Lignes Directrices mais n'examine pas les différents éléments repris dans ces mêmes Lignes Directrices, qui permettent d'atténuer la sanction.

L'IBPT décide en effet de maintenir l'amende de 85.000 €. L'IBPT invite pour le reste SEWAN à se mettre en conformité avec les dispositions réglementaires applicables et à lui communiquer la preuve de cette mise en conformité.

X. LES SUITES DE LA PREMIERE DECISION ATTAQUEE

21. Le 30 mai 2022, la Décision du 24 mai 2022 est mise en ligne sur le site internet de l'IBPT. Le même jour, l'IBPT publie également sur son site le communiqué de presse suivant

« L'IBPT inflige à l'opérateur Sewan une amende de 85 000€

Bruxelles, le 30 mai 2022 - L'IBPT reproche à l'opérateur Sewan de n'avoir pas correctement rempli le registre des numéros payants permettant aux consommateurs d'identifier les prestataires de services utilisant des numéros payants 070X et 090X. Pour l'infraction constatée, l'IBPT inflige à Sewan Belgium une amende de 85 000€.

Depuis 2019, un registre des numéros surtaxés 070X et 090X est accessible au public à l'adresse www.crdc.be. Les numéros payants 070X et 090X sont des numéros pour lesquels l'appelant paie un montant supplémentaire pour la fourniture d'un service, en plus des frais d'appel normaux. Les utilisateurs qui souhaitent identifier le fournisseur de services à l'œuvre accessibles par des numéros de ces séries, peuvent introduire ces numéros sur ce portail www.crdc.be et accéder à des données telles que le nom et l'adresse du fournisseur de service, le type de services proposés, la manière de porter plainte en cas de contestation d'une facture, etc.

Ce registre est aussi un moyen de lutter contre la fraude qui est parfois à l'œuvre via les numéros payants. Certains abonnés peuvent, par exemple, se plaindre de se voir facturer des frais pour des services payants qu'ils n'ont pas sollicités. L'identification des fournisseurs de service doit permettre aux clients qui s'estiment lésés, de pouvoir porter plainte auprès du fournisseur de service identifié, plus facilement. L'IBPT reproche à Sewan Belgium de ne pas avoir correctement rempli les champs d'identification requis dans le registre, créant en cela une incertitude pour les

consommateurs qui recherchent des informations sur les numéros payants que Sewan détient. Cela peut compromettre la possibilité de porter plainte ou le processus de plainte proprement dit.

Depuis l'instauration du registre en 2019, l'IBPT contrôle de manière continue sa mise à jour par l'ensemble du secteur. Environ 2000 des 20 000 numéros attribués ont déjà été contrôlés. L'IBPT poursuit actuellement son action. Le contrôle du respect du cadre réglementaire applicable à la protection des consommateurs dans le domaine des communications électroniques est en effet essentiel, afin de leur garantir un environnement fiable. » (pièce 4)

Dans ce communiqué de presse, l'IBPT décrit ainsi la procédure qui doit être suivie pour consulter le registre des fournisseurs de services. Cette procédure ne peut être suivie que par le site www.crdc.be.

A la lecture de ce communiqué, SEWAN doit légitimement s'étonner que l'IBPT n'a justement pas appliqué cette procédure. La Décision du 24 mai 2022 et le dossier administratif de l'IBPT démontrent en effet qu'après l'audition du 20 avril 2022, l'IBPT n'a procédé qu'à un contrôle via www.vas.sewan.be (voir pièces 18 et 19 du dossier administratif de l'IBPT).

22. Le traitement du présent dossier par l'IBPT amène SEWAN à réagir de deux manières.

Le 8 juin 2022, SEWAN fait procéder à un constat d'huissier. Ce constat met en évidence que, si l'on suit la seule procédure applicable de consultation via le site www.crdc.be¹¹ de l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS (qui est décrite dans le communiqué de presse de l'IBPT du 30 mai 2022), il n'est plus possible de retrouver des numéros inactifs. En revanche, si l'on passe par la porte détournée, comme l'IBPT l'a fait, il était possible de retrouver des numéros inactifs (pièce 5).

Le 23 juin 2022, SEWAN adresse par ailleurs à l'IBPT un courrier pour l'informer de la mise en conformité de la base de données. SEWAN saisit l'occasion pour rappeler que la seule procédure valable de consultation du registre des fournisseurs de services passe par le site www.crdc.be :

« La présente fait suite à l'envoi de la décision prise par votre Institut en date du 24 mai 2022.

A titre liminaire, nous tenons à préciser qu'entre l'audition de nos représentants en vos bureaux, en date du 20 avril 2022, et la date à laquelle cette décision nous a été notifiée, nous avons déjà entrepris les actions afin de rencontrer les remarques qui avaient été communiquées avec le projet de décision du 18 mars 2022. Les champs incomplets, incorrects ou laissés vides ont ainsi été adaptés.

A la date du 24 mai 2022, il ne restait plus que deux points ouverts, à savoir :

- 1° le prétendu maintien des numéros inactifs dans la base de données de l'ASBL ;
- 2° la mention du numéro de téléphone de contact de SEWAN BELGIUM dans certaines fiches (voir point 61, page 21 de la décision du 24 mai 2022).

En ce qui concerne le point 1°, nous vous informons que les numéros inactifs n'étaient plus accessibles via la procédure réglementaire, rappelée par votre Institut dans son communiqué de presse de votre Institut du 30 mai 2022.

« Depuis 2019, un registre des numéros surtaxés 070X et 090X est accessible au public à l'adresse www.crdc.be. Les numéros payants 070X et 090X sont des numéros pour lesquels l'appelant paie un montant supplémentaire pour la fourniture d'un service, en plus des frais d'appel normaux. Les utilisateurs qui souhaitent identifier le fournisseur de services à l'œuvre accessibles par des numéros de ces séries, peuvent introduire ces

¹¹ Les autres adresses internet de l'ASBL (www.1299.be, www.1399.be, www.1450.be ou www.1499.be) renvoient automatiquement à l'adresse

numéros sur ce portail www.crdc.be et accéder à des données telles que le nom et l'adresse du fournisseur de service, le type de services proposés, la manière de porter plainte en cas de contestation d'une facture, etc. »

Le nécessaire avait déjà été fait le 19 avril 2022. Le collaborateur de SEWAN BELGIUM, monsieur Samuel VANDERPLANCKE, avait adressé la mise à jour aux collaborateurs de DESCARTES SYSTEM GROUP, en charge du registre crdc, messieurs, Peter KARAS, Frank DEWAELE et Gert CAEMS (annexe 1)

En outre, nous avons supprimé toute possibilité de rechercher directement dans le registre de SEWAN, (c'est-à-dire sans passer par l'adresse www.crdc.be comme votre Institut l'impose), des informations de numéros inexistantes ou inactifs qui pourraient être renvoyées par le registre de SEWAN (<https://vas.sewan.be>).

En ce qui concerne le point 2°, nous ne comprenons pas la position de votre Institut. L'article 116/1, § 1^{er}, al. 3, 6°, de la loi du 13 juin 2005 sur les communications électroniques précise qu'il faut mentionner dans le registre « *l'adresse de contact, l'e-mail et le numéro de téléphone national, dont les coûts des communications à la minute ne dépassent pas ceux d'un appel vers un numéro géographique, pour le traitement des plaintes* ». L'article 2 de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 instituant le registre visé à l'article 116/1, § 1^{er}, de la loi du 13 juin 2005 sur les communications électroniques se contente, quant à lui, de renvoyer aux données visées à l'article 116/1, § 1^{er}, al. 3, de la loi précitée.

Sauf erreur de notre part, ces dispositions n'interdisent pas à un fournisseur de services d'utiliser le numéro géographique de SEWAN BELGIUM, en vue du traitement des plaintes. SEWAN BELGIUM respecte dès lors le prescrit de ces dispositions, sur ce point.

Pourriez-vous dès lors nous préciser sur quelle base l'Institut impose de ne reprendre que « *l'adresse de contact, l'e-mail et le numéro de téléphone national (...)* » appartenant au seul Service Provider ?

Par ailleurs, comme SEWAN BELGIUM l'a toujours fait et vous l'a rappelé lors de l'audition du 20 avril 2022, SEWAN BELGIUM reste disposée à échanger avec votre Institut sur les bonnes pratiques qui permettent d'améliorer la protection des utilisateurs finaux.

Nous vous remercions dès lors de bien vouloir accuser réception de la présente et revenir vers nous avec vos réponses à la question posée ci-dessus.

La présente vous est bien évidemment adressée sous toutes les réserves d'usage et ne peut en aucun cas être tenue pour une reconnaissance des infractions reprochées ni pour une renonciation à invoquer tout moyen, de droit ou de fait, à l'encontre de la décision du 24 mai 2022. » (**pièce 6**)

Par mail du **5 juillet 2022**, SEWAN confirme ces éléments et demande à l'IBPT de lui communiquer les éléments de preuve dont l'IBPT devrait disposer. SEWAN relève en passant que l'IBPT s'est connecté à diverses reprises sur sa base de données ; ce qui confirme que l'IBPT est en mesure de vérifier la mise en conformité (**pièce 7**).

Ce courrier n'enregistre aucune réaction de la part de l'IBPT.

- 23. Le 19 juillet 2022**, SEWAN forme un recours en annulation contre la Décision du 24 mai 2022 devant la Cour de céans. Elle postule, à titre liminaire, la production des pièces permettant de vérifier si le Conseil de l'IBPT a respecté les étapes obligatoires et préalables à l'adoption d'une décision administrative. Elle sollicite par ailleurs, à titre principal, l'annulation de la Décision du 24 mai 2022 et, à titre subsidiaire et plus subsidiaire, l'annulation de la sanction et la réduction de l'amende. Enfin, elle invite la Cour de céans à poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

A cette fin, SEWAN a fait valoir différents moyens, pour soutenir ses demandes, principale et subsidiaires.

24. Le 8 mars 2023, la Cour de céans rend un arrêt par lequel elle annule la Décision du 24 mai 2022 en ce qu'elle inflige une amende de 85.000,00 € à SEWAN. La Cour des Marchés renvoie en outre cette décision à l'IBPT pour qu'il statue à nouveau, de manière adéquatement motivée, sur la sanction à appliquer à SEWAN compte tenu des considérations contenues aux points 15.1.3 et suivants de l'arrêt (**pièce 14**).

Dans sa motivation, la Cour des Marchés procède à l'examen des différents moyens développés par SEWAN, écarte les moyens 1 à 5 développés par SEWAN et examine conjointement les moyens 6 et 7 en ce qu'ils concernent, selon elle, la motivation de la Décision du 24 mai 2022.

Après avoir rappelé que les amendes infligées par l'IBPT revêtent un caractère pénal au sens de l'article 6.1. de la Convention européenne des droits de l'Homme, la Cour estime que ces moyens sont fondés, l'IBPT n'ayant pas correctement motivé l'amende et le montant de cette amende dans cette précédente décision. Plus précisément, dans son arrêt, la Cour des Marchés relève :

- Que l'IBPT ne justifie pas adéquatement la fixation de la période infractionnelle retenue dans le chef de SEWAN :

« Il est contradictoire de justifier le coefficient multiplicateur de l'amende relatif à la durée de l'infraction en prenant en compte la totalité de la période ayant couru depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition légale dont l'application est contrôlée, tout en y incluant la période d'observation, d'au moins un an, laissée aux opérateurs pour se familiariser avec le nouveau système mis en place » (point 15.1.6 de l'arrêt)
- Que l'IBPT adopte une motivation contradictoire en précisant, d'une part, qu'il y aurait atteinte à deux objectifs distincts, et, d'autre part, que c'est uniquement le manquement à l'objectif de protection des consommateurs qui justifie la sanction (point 15.1.7 de l'arrêt) ;
- Que l'IBPT n'explique pas en quoi les circonstances atténuantes avancées par SEWAN, dans ses observations du 12 avril 2022, n'ont pas été prises en compte (point 15.1.8 de l'arrêt) ;
- Que l'IBPT n'a pas pris en compte les mesures de réparation décrites dans les observations de SEWAN du 12 avril 2012 et a maintenu le montant initial de l'amende à 85.000 € (point 15.1.9 de l'arrêt).

Sur la base de ces constatations, la Cour annule la Décision du 24 mai 2022 et n'examine pas les moyens 8 et 9 de SEWAN.

XI. LES SUITES DE L'ARRÊT DU 8 MARS 2023

25. Le 19 avril 2023, l'IBPT communique à SEWAN un projet de décision (ci-après le « Projet de Décision »). Ce projet fait expressément référence à la Décision du 24 mai 2022 ainsi qu'à l'arrêt du 8 mars 2023 de la Cour de céans (page 1).

Le Projet de Décision est structurée comme suit :

- Sous le titre 5, l'IBPT expose les raisons qui, selon lui, l'amène à devoir imposer une nouvelle amende à SEWAN et non à notifier un simple avertissement. L'IBPT écrit que :
 - « 9.2. Les infractions constatées nuisent à la confiance que les consommateurs doivent pouvoir avoir dans les opérateurs. Cette confiance implique qu'ils puissent identifier les fournisseurs de services qui utilisent des numéros attribués auxdits opérateurs ou contester les facturations abusives de services non souscrits.
 - 9.3. Pour garantir le respect des obligations légales et réglementaires applicables en l'espèce, et au vu des avertissements préalables à l'entrée en vigueur desdites dispositions qui ont été adressés aux opérateurs, un simple avertissement ne suffit pas. Ne pas imposer d'amende peut générer le signal que les opérateurs peuvent violer la législation et la réglementation sans crainte de sanctions financières, et qu'il leur suffit de se mettre en ordre une fois un contrôle effectué par l'IBPT. »

L'IBPT rappelle par ailleurs que, par le passé, des infractions aux dispositions protectrices des consommateurs l'ont déjà conduit à imposer des amendes. Sous la note de bas de page 4, l'IBPT se réfère toutefois à des infractions différentes de celles qu'il retient dans le chef de SEWAN, à savoir des infractions qui entraînaient un préjudice concret ou financier démontré (non-respect des règles fixant le contenu des factures ou des informations tarifaires destinées au consommateur).

- Sous le titre 7, l'IBPT expose les éléments qui, selon lui, doivent servir de base à la fixation du montant de l'amende. Il s'agit du montant du chiffre d'affaires de SEWAN pour l'année 2021 (point 7.1.), de la durée de l'infraction qui est fixée à 21 mois et correspond à la période du 22 avril 2020 (date du début des contrôles de l'IBPT) au 31 janvier 2022 (fin des contrôles) (point 7.2), de la gravité de l'infraction et, plus précisément de l'atteinte à l'objectif de protection des consommateurs (point 7.3.).

En revanche, l'IBPT ne tient pas compte de l'amélioration de la situation après la communication par SEWAN, étant donné que les mesures de réparations prises par cette dernière l'ont été après l'expiration de la période infractionnelle retenue, soit après le 31 janvier 2022.

- Sous le titre 8, l'IBPT procède à l'examen des circonstances atténuantes et des circonstances aggravantes

En ce qui concerne les circonstances atténuantes, l'IBPT relève ce qui suit.

Tout d'abord, l'IBPT estime que les mesures de réparation exposées par SEWAN (le fait qu'elle a mis fin à l'infraction de manière volontaire dès les premières interventions de l'IBPT et qu'elle a adopté des mesures de réparation prises d'initiative à temps ne pourraient pas être considérées) ne peuvent être retenues au titre de circonstances atténuantes. L'IBPT considère, à cet égard, que les premiers contrôles réalisés en janvier 2022 constitueraient une « intervention » de sa part, qui n'aurait généré aucune réaction (§ 37). Il indique par ailleurs que les mesures de réparation n'auraient pas été prises à temps (§ 40).

Ensuite, l'IBPT estime que le fait de n'avoir jamais poursuivi l'infraction reprochée à SEWAN, par le passé, ne constitue pas une circonstance atténuante. La raison invoquée par l'IBPT est néanmoins surprenante, parce que l'IBPT se réfère à un passage de l'arrêt du 8 mars 2023 qui concerne non pas le fait de n'avoir pas poursuivi l'infraction mais le fait de n'avoir pas poursuivi les autres opérateurs qui contrevenaient aux mêmes dispositions réglementaires (§ 49).

L'IBPT confond en outre l'éventuelle intention de commettre l'infraction avec la bonne foi. Sous le titre « SEWAN estime que l'infraction a été commise de manière non intentionnelle », l'IBPT expose que SEWAN ne serait pas de bonne foi (§ 50).

Enfin, l'IBPT estime que SEWAN n'aurait pas contribué de manière « efficace et significative » à son enquête « en témoigne la limite du nombre de visites qu'elle a continué à appliquer pour les agents de l'IBPT en télétravail, alors même qu'ils utilisaient une connexion VPN qui devait simuler l'appartenance au réseau de l'IBPT » (§ 51).

En ce qui concerne les circonstances aggravantes, l'IBPT n'en retient en définitive qu'une seule.

L'IBPT retient comme circonstance aggravante le fait que l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation a fait l'objet d'un avertissement de l'IBPT de même que de la part de l'ASBL qui gère la portabilité des numéros. Le secteur a par ailleurs été associé à la préparation de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019. L'IBPT a enfin laissé suffisamment de temps depuis l'entrée en vigueur de cette réglementation le 1er mars 2019, pour que les opérateurs puissent se mettre en conformité avec celle-ci, sans pouvoir noter la moindre évolution positive dans l'alimentation de la base de données par SEWAN depuis lors. Même depuis son audition au cours de laquelle SEWAN prétendait avoir régularisé sa situation, 99 manquements sur 100 ont été constatés dans le dernier échantillon analysé. » (§ 52)

Sur la base de ces éléments, l'IBPT fixe provisoirement le montant de l'amende qu'il entend maintenir à 52.900 €.

26. Suite à la communication du Projet de Décision, SEWAN a introduit ses observations et a demandé à ce que ses représentants soient entendus par le Conseil de l'IBPT.

Le 12 mai 2023, le Conseil de SEWAN a communiqué les observations écrites de SEWAN. Ces observations portent tout à la fois sur l'attitude adoptée par l'IBPT, l'inopportunité d'infliger une sanction à SEWAN ainsi que sur les justifications avancées par l'IBPT pour maintenir une amende et fixer le montant de l'amende.

SEWAN s'étonne tout d'abord de la publicité que l'IBPT entend ou n'entend pas donner aux décisions de la Cour des Marchés.

SEWAN critique ensuite la nécessité de maintenir une amende. SEWAN estime que l'amende reste inappropriée et n'a aucun caractère dissuasif.

« 2. Quant à la nécessité d'imposer une amende

Au point 9 du Projet, votre Institut expose les raisons pour lesquelles il serait « nécessaire » d'imposer une amende à ma cliente.

La SA SEWAN BELGIUM considère, au contraire, qu'il n'y a pas lieu d'imposer une amende, et ce pour les raisons suivantes.

2.1.

L'amende est inappropriée.

- Les justifications avancées par votre Institut pour maintenir une sanction ne sont pas pertinentes.

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

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

Deuxièmement, les situations dont mention au point 9.4 du Projet qui ont, par ailleurs, donné lieu à des sanctions de l'IBPT par le passé portent, quant à elles, sur des infractions aux dispositions légales et réglementaires en matière d'information (pré)-contractuelle et de facturation des utilisateurs finaux. Dans ces cas, il était démontré que les utilisateurs finaux avaient concrètement pu être lésés financièrement (voir note de bas de page n° 4).

Troisièmement, la circonstance que, dans son arrêt du 8 mars 2023, la Cour des Marchés ait renvoyé la cause à l'IBPT pour qu'il statue à nouveau sur le montant de l'amende ne l'empêche pas de retirer tout projet d'amende. Sur ce point, l'IBPT conserve une compétence discrétionnaire. Il peut choisir ou non de ne pas infliger d'amende à la SA SEWAN BELGIUM.

2.2.

L'amende n'est pas une mesure proportionnée.

- La SA SEWAN BELGIUM croit utile de préciser que les agents de l'IBPT semblent, en principe, privilégier une intervention informelle avant même d'enclencher la procédure de sanctions décrite à l'article 21 de la Loi-Statut.

La SA SEWAN BELGIUM peut citer un exemple précis, dans lequel une infraction à la réglementation qui a un impact concret pour l'utilisateur final a amené votre Institut à « *contacter informellement* » l'opérateur contrevenant. Ce dernier imposait à l'utilisateur final des frais administratifs en cas de portabilité « out » (annexe 1).

Dans ces conditions, il est légitime que la SA SEWAN BELGIUM s'interroge et remette en question le principe même d'une sanction pour des infractions qui n'ont eu aucun impact concret.

- D'autre part, il convient de rappeler aussi que, dans le cas présent, l'IBPT adopte une attitude manifestement contraire à ce qu'il soutient.

Pour rappel, la Décision du 24 mai 2022 mentionnait au point 71 que la notification d'un projet de décision valait mise en demeure.

« Il ne peut être soutenu que l'IBPT n'a pas averti Sewan ni lui être reproché, pour l'entame de la présente procédure, d'avoir débuté par la notification d'un projet de décision, étant entendu que tel est le prescrit de l'article 21 de la loi du 17 janvier 2003 précitée. Cette notification est en soi une mise en demeure. »

A la page 34 de ses dernières conclusions déposées devant la Cour des Marchés, l'IBPT reconnaissait également que la communication du projet antérieur de décision était le « premier courrier » adressé à ma cliente.

Ce qui vaut pour le projet antérieur vaut bien évidemment pour le Projet dont question dans les présentes observations.

Il est utile de rappeler ici qu'une mise en demeure constitue un rappel à l'ordre, pour inviter son destinataire à exécuter une obligation de faire, de ne pas faire ou de donner. En matière d'obligations contractuelles, elle est définie comme étant « *l'interpellation du débiteur, en des termes énergiques, par laquelle le créancier lui rappelle, d'une manière claire et non équivoque, la nécessité d'exécuter en nature son obligation* »¹². Si l'IBPT a entendu adresser une mise en demeure à la SA SEWAN BELGIUM, c'était bien en vue de lui permettre de régulariser la situation, dans un premier temps, et, dans un second temps, de mettre en œuvre les mesures correctrices ou les sanctions.

En l'espèce, la SA SEWAN BELGIUM avait donné une suite utile à cette précédente mise en demeure.

Dans le Projet, votre Institut se contente d'ailleurs de contester ce fait. Le point 39 du Projet renvoie uniquement aux « *100 contrôles supplémentaires* » réalisés après l'audition des représentants de ma cliente le 20 avril 2022 (point 39), sans que votre Institut n'ait à ce jour démontré que ces contrôles avaient été réalisés conformément à la seule procédure valable de consultation du registre des fournisseurs de services. Pour rappel, cette procédure est fixée par l'article de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 (consultation via le portail accessible aux adresses www.crdc.be, www.1299.be, www.1399.be, www.1450.be ou www.1499.be) et a été rappelée dans le communiqué de presse de votre Institut du 31 mai 2022

Le dossier administratif antérieur ne contient aucune preuve certaine et fiable de l'absence de la régularisation réalisée par ma cliente. En revanche, le dossier de pièces produit par la SA SEWAN BELGIUM dans la procédure devant la Cour des Marchés contenait un exploit d'huissier qui démontrait la manière - incorrecte - dont ces 100 contrôles supplémentaires avaient été menés.

2.3.

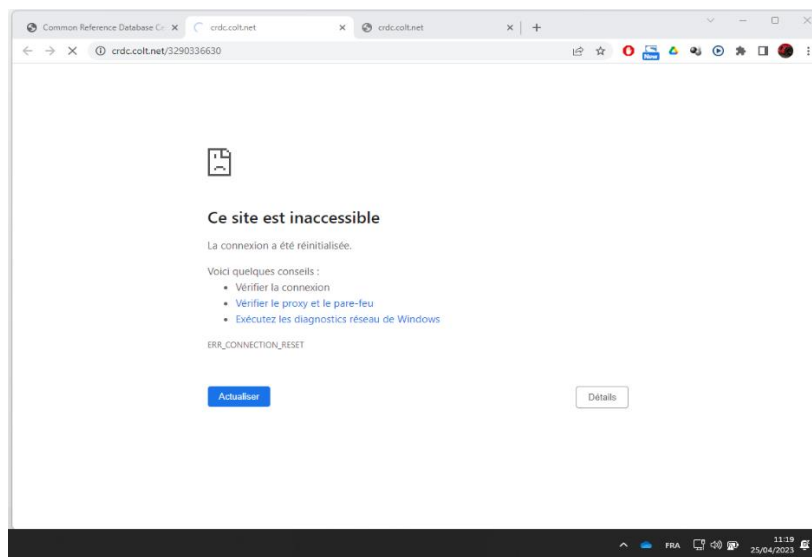
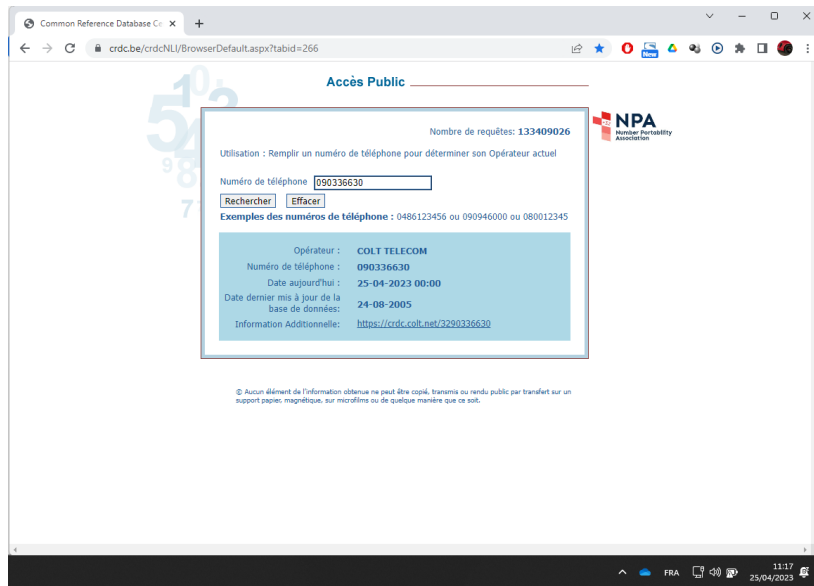
Enfin, l'amende n'a aucun caractère dissuasif et manque son but.

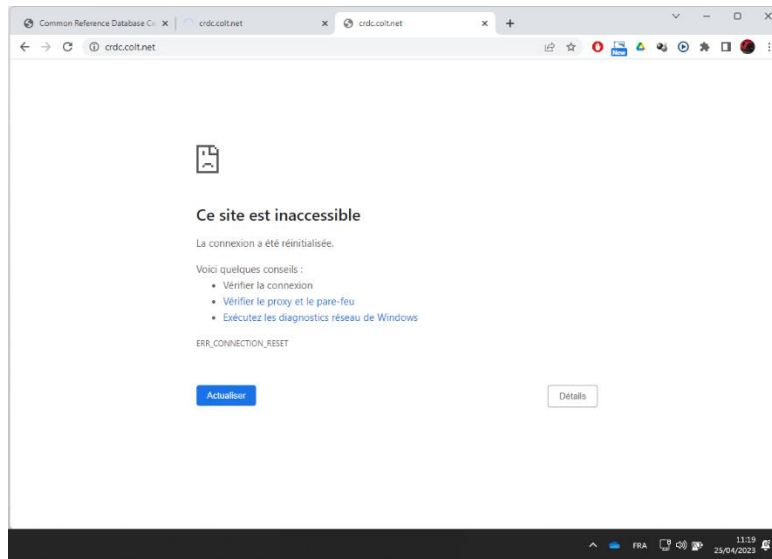
Dans le cadre de la procédure judiciaire, la SA SEWAN BELGIUM a produit la preuve que d'autres opérateurs ne respectaient pas la réglementation applicable en matière de tenue du registre, même après la Décision du 24 mai 2022. Les manquements relevés étaient parfois plus importants que ceux reprochés à ma cliente.

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

A titre d'exemple, le 25 avril 2023, la société COLT ne fournissait aucun accès à son registre, via le site crdc.be. Vous trouverez ci-dessous les copies d'écran prises par les responsables de ma cliente pour le numéro 0903/36630.

¹² P. WERY, « La mise en demeure en matière d'obligations contractuelles », in *Les obligations contractuelles*, Bruxelles, Jeune Barreau, 200, p. 288.





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

Sur ce point, je renvoie à ce qui a déjà été exposé au point 2.1.

2.4.

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

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

Pour ces raisons, la SA SEWAN BELGIUM invite votre Institut à abandonner tout projet de sanction. »

Enfin, SEWAN critique le raisonnement suivi par l'IBPT pour fixer l'amende à 48.900 € et avance divers arguments, de fait ou de droit, pour justifier la réduction de ce montant.

« 3. Quant au montant de l'amende proprement dit

Le Projet prévoit d'infliger une amende d'un montant de 48.900 € à la SA SEWAN BELGIUM.

Bien que la SA SEWAN BELGIUM conteste la nécessité d'infliger une amende, celle-ci croit utile de faire valoir les observations suivantes, en ordre subsidiaire.

3.1. Quant au chiffre d'affaires pris en considération

Au point 14 du Projet, l'IBPT indique avoir tenu compte du chiffre d'affaires réalisé sur marché auquel se rapporte l'infraction », soit un montant de [CONFIDENTIEL].

En réalité, l'IBPT a pris en compte le chiffre d'affaires **global** de SEWAN, sans avoir égard au chiffre d'affaires réalisé sur le marché des VAS. Ce faisant, l'IBPT a méconnu ses propres Lignes Directrices, qui énoncent au point 13 :

« La première étape dans le calcul du montant de base de l'amende consiste à déterminer le chiffre d'affaires du contrevenant. L'IBPT considère approprié de tenir compte du **chiffre d'affaires annuel réalisé par le contrevenant sur le marché sur lequel l'infraction a été commise** et, le cas échéant, sur le(s) marché(s) sur le(s)quel(s) les effets de l'infraction se produisent (ci-après, le « chiffre d'affaires pertinent »).

Sur le marché des VAS, le chiffre d'affaires réalisé par SEWAN lors du dernier exercice complet, soit 2021 s'élevait à [CONFIDENTIEL]. Ce montant avait été communiqué en son temps par ma cliente et repris dans les conclusions déposées devant la Cour des Marchés (**annexe 2**).

Il convient dès lors de rectifier la base de calcul de l'amende éventuelle, pour ce premier motif.

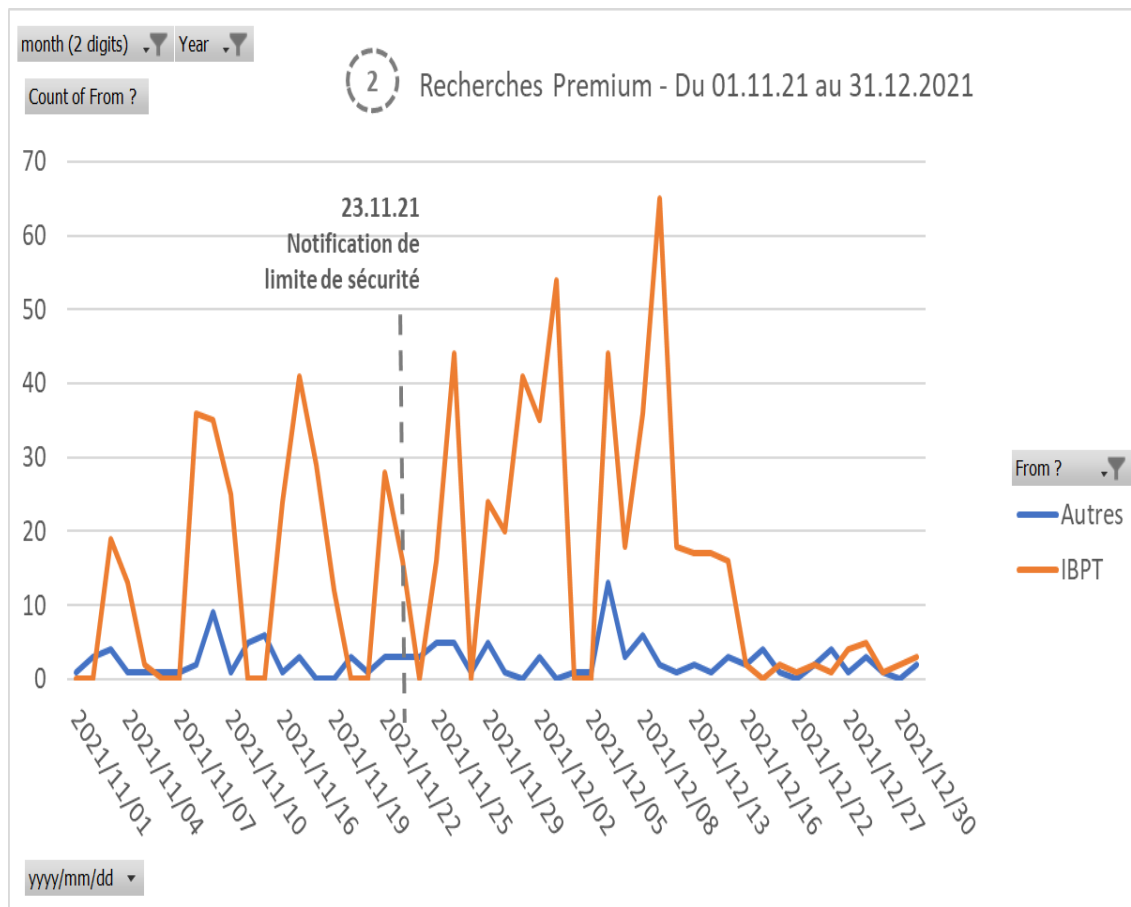
Pour autant que de besoin, je rappellerai que l'IBPT est tenue par ses Lignes Directrices, conformément au principe « *patere legem quam ipse fecisti* ».

3.2. Quant à la durée de l'infraction reprochée

Sous le titre 7.2. « Durée de l'Infraction », aux points 15 et suivants du Projet, l'IBPT explique comment il a déterminé la période infractionnelle, en fixant comme point de départ la date du 15 janvier 2019 à la date du 31 janvier 2022, date de la fin du contrôle continu réalisé par l'IBPT.

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

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



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

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

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

3.3. Quant à la gravité de l'infraction reprochée

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

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

18. En cas d'atteinte limitée à l'un des objectifs concernés ou d'une atteinte à une obligation de type purement administratif, cette atteinte est susceptible de constituer

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

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

- Comme précisé plus haut, l'IBPT n'a jamais été en mesure de démontrer quelque impact réel que ce soit. Votre Institut se borne à évoquer des risques potentiels mais non démontrés.
- L'IBPT ne démontre pas que la SA SEWAN BELGIUM aurait porté atteinte à plusieurs objectifs de la réglementation. En réalité, il n'y a qu'un seul objectif qui est réellement identifié par l'IBPT au point 25 du Projet, c'est la protection des intérêts des consommateurs.
- Les données chiffrées reprises au point 26 du Projet sont invoquées à mauvais escient. L'IBPT indique que ma cliente est l'opérateur qui possède « *la plus grande capacité de numéros payants sur le marché* », pour justifier la gravité de l'infraction. Toutefois, ce n'est pas la capacité des numéros payants qui doit être prise en considération mais bien l'impact potentiel ou réel de l'infraction sur les objectifs. Dans le cas présent, la capacité de numéros payants de la SA SEWAN BELGIUM a été déterminée en incluant 80 % de numéros inactifs soit des numéros qui, par définition, n'ont précisément aucun impact potentiel ni réel sur la protection des consommateurs. Comme cela a déjà été rappelé à votre Institut à diverses reprises, un numéro inactif est, par définition, inoffensif.
- Les manquements reprochés à ma cliente, qui ont été corrigés, étaient de nature purement administrative. L'IBPT reproche d'avoir maintenu des numéros inactifs dans la base de données, d'avoir omis de placer la mention « non applicable » dans des champs vides ou encore d'avoir omis de corriger certaines erreurs. Les exemples repris dans la Décision Attaquée ne démontrent nullement une volonté de ne pas respecter la réglementation applicable.
- L'IBPT ne prend nullement en compte la procédure qui a été mise en place au sein de la SA SEWAN BELGIUM. Cette procédure, qui avait été rappelée avant l'adoption de la Décision du 24 mai 2022, permet de réaliser l'objectif de protection des utilisateurs finaux et le traitement de leur plainte, en particulier. En outre, cette procédure va au-delà de ce qui est imposé par la réglementation, puisque SEWAN est le seul opérateur à proposer un registre dans quatre langues : français, néerlandais, anglais et allemand. Dans deux arrêts *Brutéle* et *Nethys* du 9 décembre 2020, la Cour des Marchés considère que ce motif suffit à disqualifier une infraction initialement qualifiée de moyenne en une infraction légère. Dans ses conclusions déposées par l'IBPT, ce dernier citait le texte suivant, qui résume l'arrêt *Nethys* :

« Par cet arrêt, la Cour rejette tous les moyens contre la décision du 27 avril 2017 imposant une amende administrative à *Nethys* pour non-respect du niveau de détail de la facture sauf un : en estimant que l'IBPT aurait dû qualifier l'infraction en cause de « gravité légère » au lieu de « moyenne » (les objectifs du règlement violé étant atteints via d'autre canaux) la Cour réduit le montant de l'amende administrative imposée par l'IBPT de 96.800 € à 10.000 €. »¹³

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

¹³ CMA, 9 déc. 2020, *Nethys*, n° 2017/AR/1.109.

« Par cet arrêt, la Cour rejette tous les moyens contre la décision du 27 avril 2017 imposant une amende administrative à Brutélé pour non-respect du niveau de détail de la facture sauf un : en estimant que l'IBPT aurait dû qualifier l'infraction en cause de « gravité légère » au lieu de « moyenne » (les objectifs du règlement violé étant atteints via d'autres canaux) la Cour réduit le montant de l'amende administrative imposée par l'IBPT de 40.000 € à 10.000 €. »¹⁴

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

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

L'infraction reprochée peut donc être considérée comme très légère, à plus forte raison si celle-ci a pris fin, de sorte qu'un coefficient de 0,1 % peut s'appliquer.

3.4. Quant aux circonstances atténuantes

Aux points 33 et suivants, le Projet examine les circonstances atténuantes qui avaient été invoquées par la SA SEWAN BELGIUM ainsi que celles énoncées par les Lignes Directrices, pour toutes les rejeter par divers motifs contestables.

- Premièrement, l'IBPT n'a jamais été en mesure de démontrer (alors qu'il a la charge de la preuve en tant que « partie poursuivante ») que les éléments repris dans la pièce 18 du dossier administratif produit devant la Cour des Marchés avaient été récoltés via le portail et uniquement le portail constitué conformément à l'article 3 de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019. Devant la Cour des Marchés, l'IBPT s'est contenté de simples explications alors que la SA SEWAN BELGIUM avait, quant à elle, fait établir un constat d'huissier démontrant que les agents de l'IBPT avaient récoltés ces éléments via « une porte dérobée ».

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

- Deuxièmement, le Projet ne tient pas compte des circonstances qui sont énumérées dans ses Lignes Directrices au titre de circonstances atténuantes. Le point 22 des Lignes Directrices énonce diverses circonstances qui sont, précisément, rencontrées en l'espèce, à savoir :

- a. *Le fait que l'IBPT n'a jamais poursuivi l'infraction par le passé bien qu'elle se soit déjà produite :*

SEWAN est le premier (et le seul) opérateur qui fait l'objet d'une sanction pour non-respect de la réglementation en matière de tenue du registre des fournisseurs de service. Ce fait est établi et n'est pas contesté.

Aux points 48 et 49 du Projet, votre Institut refuse toutefois de prendre cette circonstance atténuante en considération, en faisant référence à des éléments qui sont sans lien avec le constat objectif

¹⁴ CMA, 9 déc. 2020, Brutélé », n° 2017/AR/1.112.

qu'il n'y a jamais eu de poursuites par le passé pour des faits similaires.

Le refus de votre Institut n'est donc pas justifié.

b. Le fait que l'infraction a été commise de manière non intentionnelle :

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

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

c. La contribution efficace et significative à l'enquête :

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

Pour rappel, la SA SEWAN BELGIUM avait appliqué une limitation du nombre de requêtes sur son registre, en vue de préserver des informations stratégiques, d'une part, et, d'autre part, son droit *sui generis* sur sa base de données de fournisseurs de services.

Cette limitation avait d'ailleurs été parfaitement comprise par votre Institut. L'agent de l'IBPT qui a sollicité l'augmentation du nombre de requêtes avait confirmé le bien-fondé de la limitation antérieure. Dans un mail du 24 novembre 2021, ce dernier écrivait ce qui suit :

« De : Jan Vannieuwenhuysse <Jan.Vannieuwenhuysse@BIPT.be> <<mailto:Jan.Vannieuwenhuysse@BIPT.be>> > Envoyé : mercredi 24 novembre 2021 09:11 À : José Lecloux <jose.lecloux@sewan.be> <<mailto:jose.lecloux@sewan.be>> > Cc : Thomas Gros <thomas.gros@sewan.be> <<mailto:thomas.gros@sewan.be>> >; Julien Kutter <julien.kutter@sewan.be> <<mailto:julien.kutter@sewan.be>> > > Objet : Re: toegang tot info over premium rate numbers Sewan

Dear José

Thank you for your prompt response.

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

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

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

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

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

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

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

d. La circonstance que le contrevenant met fin à l’infraction de manière volontaire dès les premières interventions de l’IBPT :

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

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

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

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

e. L’adoption de mesures de réparation prises d’initiative à temps :

SEWAN a indiqué à l’IBPT qu’il existait un mécanisme de traitement des plaintes efficaces et rapides, qui existait avant même qu’elle ne soit informée des contrôles de l’IBPT.

L’IBPT n’a jamais remis en cause ce mécanisme.

Le Projet n’en tient toutefois pas compte.

3.5. Quant aux circonstances aggravantes retenues dans le Projet

Au point 52 du Projet, l’IBPT retient comme circonstances aggravantes, d’une part, le fait que la réglementation était entrée en vigueur en date du 1^{er} mars 2019 et que SEWAN (3STARSNET à l’époque) avait été associée à l’élaboration du registre des fournisseurs de services et, d’autre part, le fait que SEWAN n’aurait pas

régularisé la situation après la notification du projet de décision en date du 18 mars 2022.

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

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

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

D'autre part, l'IBPT ne peut valablement justifier l'imposition d'une amende de 52.900,00 €, en prétendant, au point 53 du Projet, que SEWAN aurait « *une propension à répéter l'infraction* » (sic). Cette affirmation - ou plutôt cette accusation purement gratuite - ne repose sur aucun élément tangible. L'IBPT semble, une fois de plus, réserver un traitement partial et orienté à la présente affaire.

Enfin, c'est de manière totalement inappropriée que l'IBPT retient l'écoulement du temps au titre de circonstance aggravante. Pour les raisons déjà évoquées plus haut, l'IBPT a manifestement failli à ses missions et, plus particulièrement, à sa mission de surveillance générale. Par ailleurs, l'IBPT perd de vue que, suivant les Lignes Directrices, la circonstance que l'IBPT n'ait jamais poursuivi par le passé l'infraction reprochée à SEWAN doit jouer en faveur de cette dernière. Pour le reste, et plus fondamentalement, il n'est pas admissible que l'IBPT utilise l'argument de l'écoulement à deux reprises pour fixer le montant de l'amende. Le Projet prend déjà en compte la durée de l'infraction, en justifiant l'application d'un coefficient multiplicateur de 1,75 aux points 15 et suivants. Aux points 52 et 53, cet argument ressurgit pour justifier l'imposition d'un montant complémentaire de 4.000,00 € au montant de l'amende. L'IBPT applique ainsi une double peine à ma cliente.

4.

Eu égard à ce qui précède, ma cliente invite votre Institut sinon à abandonner le Projet à tout le moins à revoir ce Projet, en vue de ne retenir qu'une amende qui soit déterminée sur la base d'une analyse des éléments exposés dans la présente et proportionnée aux faits reprochés et au contexte. Le montant repris dans le Projet n'apparaît en effet pas être, en tout état de cause, conforme aux amendes retenues par la Cour des Marchés dans des situations bien plus préjudiciables aux utilisateurs finaux. Je me réfère aux arrêts Nethys et Brutélé mentionnés dans la présente (amende finale de 10.000,00 €).

27. Le 23 mai 2023, les représentants de SEWAN sont entendus par le Conseil de l'IBPT.

De cette audition, SEWAN a rédigé un compte-rendu qui a été adressé en date du 30 mai 2023 à l'IBPT, sans susciter la moindre réaction. Ce compte-rendu est le suivant :

« PV de la réunion tenue le 23 mai 2023 entre l'IBPT et Sewan Belgium

Date : 23/05/2023

Lieu : IBPT

Participants :

IBPT : M. Van Bellinghen , A. Desmedt, B. Herman, L. Vanfleteren, T. Feron

Sewan Belgium : J. Kutter, T. Gros, M. Loveniers, J. Lecloux

Objet : Réunion organisée à la demande de Sewan Belgium suite au projet de décision du Conseil de l'IBPT du 19 avril 2023 infligeant une amende à Sewan pour non-respect de certaines règles relatives au registre des numéros payants

Début de la réunion à 9h45

Après le mot de bienvenue de Monsieur van Bellinghen, qui rappelle les antécédents de ce projet de décision, Mr Kutter expose le point de vue de Sewan Belgium :

- En premier lieu, Sewan insiste sur sa bonne foi et sa volonté de protéger au mieux les intérêts des consommateurs
- Sewan fait part de son incompréhension par rapport à la méthode utilisée vis-à-vis du but recherché :
 - o La protection des consommateurs aurait dû inciter l'IBPT à informer au plus tôt Sewan des manquements constatés, ce qui aurait permis à Sewan d'opérer immédiatement les adaptations demandées dues à une mauvaise interprétation du cadre réglementaire sans laisser l'erreur se perpétuer durant la longue période durant laquelle les contrôles ont été effectués
 - o Plutôt que de monopoliser des agents de l'IBPT pour la recherches des irrégularité, Sewan aurait pu immédiatement mettre sa base de données complète à la disposition de l'IBPT
- Monsieur Kutter insiste également sur le fait que les allégations de mauvaise foi dont l'IBPT accuse Sewan sont selon lui inadmissibles

Monsieur Loveniers, en sa qualité de Conseil de Sewan, rappelle la situation qui prévalait en 2019 lors de la mise en œuvre de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019. Cette mise en œuvre a dû s'effectuer dans la précipitation, le Top Management était monopolisé par le rachat de 3StarsNet par Sewan et les ressources humaines disponibles étaient limitées (1,5 ETP y était affecté sur les 10 ETP que comptait 3StarsNet à l'époque). Il ne peut donc être retenu que Sewan fait preuve d'une propension à répéter les mêmes erreurs, les manquements constatés découlant tous de l'interprétation erronée initiale.

Sewan signale que, dans la gestion quotidienne normale des litiges relatifs aux services Premium, les clients utilisateurs ne consultent jamais le registre mis en place via le portail NPA mais contactent l'opérateur facturant qui dispose des points de contact directs de Sewan et intervient directement auprès de ceux-ci. Dans la pratique, 99,5% des plaintes reçues sont remboursées d'office, sauf la bonne foi de l'utilisateur contestant avoir effectué les appels litigieux est mise en doute, auquel cas la plainte doit être traitée par l'opérateur facturant.

Monsieur Van Bellinghen signale que, selon l'IBPT, le projet de décision transmis en date du 18 mars 2022 constituait la première étape d'une « voie douce » et constituait le point de départ des contrôle postérieurs.

Monsieur Kutter rappelle que le gestionnaire de la base de données « CRDC » dispose d'un délai d'un mois pour la mise à jour des informations transmises par les opérateurs (AM du 15/01/2019, art. 4) et que, par conséquent, les corrections apportées le 15 avril 2022 ne pouvaient apparaître sur le site web que dans un délai de maximum 30 jours.

Monsieur Feron intervient pour signaler que, dans son courrier du 12 avril 2022, Mr Loveniers confirme que, en date du 18 mars 2022, le nécessaire a été fait par Sewan pour corriger les erreurs et que le délai de mise à jour de Descartes ne peut donc être retenu que dans les 30 jours suivant cette date.

Mr Lecloux intervient pour corriger cette affirmation et cite les termes exacts du courrier du 12 avril :

« ... En tout état de cause, la SA SEWAN BELGIUM confirme, par la présente, que, depuis la réception du courrier du 18 mars 2022, elle a entrepris les actions qui permettent de corriger les points relevés dans ce même courrier. A cet effet, la SA SEWAN BELGIUM a spécialement affecté son personnel pour mener à bien cette tâche. Elle a donné la priorité à la résolu on des points relevés dans votre courrier.... ».

Il convient donc de préciser que la date du 12 avril ne peut être retenue comme la date ultime de mise en conformité par Sewan de sa base de données mais comme une affirmation de Sewan exprimant que les corrections sont en cours.

Monsieur Desmedt rappelle que le rôle de l'IBPT comporte deux axes principaux : la protection des consommateurs et le respect des règles de concurrence équitables entre opérateurs.

Monsieur Lecloux signale que, si le respect d'une concurrence loyale est l'un des objectifs recherché, il lui faut mentionner que de nombreux opérateurs, encore aujourd'hui, ne respectent pas les règles relatives au registre des numéros payants et que, dans cette optique, Sewan est dès

lors défavorisée par rapport à ses concurrents. En outre, il faut noter que l'amende infligée à Sewan par l'IBPT ne semble pas avoir eu sur d'autres opérateurs l'effet dissuasif voulu par l'IBPT. Il insiste également sur la participation active de Sewan aux différents groupes de travail mis en place par l'IBPT (CNDB, Easy Switch, stop Phishing Project, ...) et exprime l'espoir que les efforts de Sewan puisse se concentrer sur un apport positif au suivi des évolutions du marché belge des télécommunications plutôt qu'en devant consacrer tout le temps et les moyens disponibles à assumer sa défense dans le cadre de ce litige.

Monsieur Loveniers indique que les montants à prendre en compte pour la détermination de l'amende ne devraient être basés que sur le chiffre d'affaires réalisé dans le cadre des Services Premium offerts par Sewan et non sur le chiffre d'affaires global et que le montant de l'amende éventuelle devrait être revu en ce sens.

Monsieur Vanfleteren signale que Sewan n'a pas transmis à l'IBPT les statistiques lui permettant de déterminer le montant à prendre en considération pour le calcul de l'amende et que l'IBPT a dû utiliser les seuls chiffres disponibles (via le service des Licences).

Monsieur Kutter répond que les statistiques ont été communiquées en 2022 et transmettra copie de celles-ci.

Monsieur Gros souligne que Sewan Belgium est désormais adossée à un grand groupe et dispose dès lors de ressources qui n'étaient auparavant pas disponibles.

Monsieur Desmedt mentionne que l'IBPT serait intéressé à mieux connaître les activités de Sewan en Belgique et suggère qu'une réunion puisse être organisée en ce sens.

Monsieur Kutter souscrit immédiatement à cette demande et rappelle la volonté de Sewan de travailler main dans la main avec l'IBPT.

Fin de la réunion à 10h28

Points d'action retenus : Monsieur Kutter retransmettra copie des statistiques 2022 à l'IBPT. »
(pièce 18)

28. Le 4 juillet 2023, le Conseil de l'IBPT adopte la Décision Attaquée. Cette décision ne sera toutefois notifiée à SEWAN qu'en date du 17 juillet 2023 (pièce 18).

Suite aux réactions de SEWAN, après la réception du projet de décision du 19 avril 2023, l'IBPT a procédé à un nouvel examen du dossier et a décidé de fixer le montant de l'amende à 17.950 €.

La Décision Attaquée reprend la structure du projet de décision tout en y ajoutant certains passages pour répondre aux arguments et moyens de défense avancés par SEWAN dans la note d'observations du 12 mai 2023.

- Sous le titre 5, l'IBPT justifie le maintien d'une amende par divers arguments.

En ce qui concerne l'objectif de protéger les consommateurs, l'IBPT admet qu'il n'a jamais reçu la moindre plainte d'un éventuel consommateur. Il admet aussi que, si une plainte devait émaner d'un consommateur, celui-ci se tournerait vers l'opérateur facturant, aux fournisseurs de services payant ou au Service de médiation (§ 17). Il estime cependant que l'application d'une amende n'est pas subordonnée à l'existence d'une plainte d'un consommateur (§ 18). Il ajoute que les infractions reprochées par SEWAN ont pu léser les intérêts des consommateurs, sans en apporter de preuve (§ 19). Enfin, il renverse la charge de la preuve en laissant le soin à SEWAN de démontrer que les consommateurs ne connaissent pas le registre des fournisseurs de services (ce qui revient à imposer à SEWAN une *probatio diabolica*) (§ 20).

L'IBPT « justifie l'imposition de l'amende à Sewan entre autres car « [l]es Infractions aux dispositions protectrices des consommateurs ont déjà conduit, par le passé, à l'imposition d'amendes ». L'IBPT écarte néanmoins l'argument de SEWAN suivant lequel l'IBPT n'avait sanctionné que des infractions qui avaient effectivement occasionner un préjudice financier pour le consommateur. Il explique sa décision en écrivant que les infractions reprochées « ont pu concrètement léser les intérêts des consommateurs » (§

24). Ce faisant, l'IBPT ne démontre toujours aucun préjudice concret dans le chef des consommateurs.

L'IBPT estime d'autre part qu'il n'a pas à motiver le maintien d'une amende mais qu'il doit motiver le montant de l'amende conformément à l'arrêt rendu par la Cour de céans (§ 29).

L'IBPT soutient par ailleurs qu'il dispose d'une marge d'appréciation pour juger de l'opportunité de sanctionner d'une amende un manquement à la réglementation (§ 33). Il considère qu'il devait entamer une procédure d'infraction « étant donné l'ampleur des infractions constatées et le fait qu'elles perduraient dans le temps » (§ 34). Il soutient enfin qu'il a correctement mis en œuvre l'article 21, § 1^{er}, de la Loi-Statut, en optant pour une amende plutôt que d'autres mesures (§ 37).

En dépit de la preuve rapportée par SEWAN de l'existence de manquements dans le chef d'autres opérateurs, après la publication de la Décision du 24 mai 2022 l'IBPT estime également que l'amende dans le cas présent posséderait toujours un caractère dissuasif qui justifierait que l'on écarte toute démarche informelle (§ 43).

Enfin, l'IBPT soutient qu'il aurait été parfaitement transparent en l'espèce, omettant de relever que, s'il a publié la Décision du 24 mai 2022 qui a eu, selon SEWAN, un effet négatif (notamment en terme d'image), il n'a jamais publié sur son site l'arrêt du 8 mars 2023 de la Cour des Marchés (§§ 45-48).

- Sous le titre 7, l'IBPT expose les différentes étapes du raisonnement qui l'amène à fixer le montant de l'amende à 17.950 €.

L'IBPT admet qu'il y a lieu de prendre en considération le chiffre d'affaires réalisé par SEWAN dans le marché de niche correspondant (§ 56).

L'IBPT rejette cependant l'argumentation de SEWAN quant à la détermination de la période infractionnelle. SEWAN avait relevé que le « contrôle continu » dont l'IBPT faisait état dans la Décision du 24 mai 2022 avait cessé au 16 décembre 2021. SEWAN avait d'ailleurs produit un graphique démontrant que le nombre de connexions sur le registre avait totalement cessé. L'IBPT estime curieusement que cet argument ne peut pas être retenu, perdant de vue que le graphique en question reprenait l'ensemble des connexions sur le registre (§ 68). L'IBPT fait en outre référence aux constatations critiquables faites durant la période postérieure à la première audition des représentants de SEWAN, en date du 20 avril 2022, pour soutenir que les infractions auraient perduré après le 16 décembre 2021 (§§ 66 et 67). L'IBPT maintient la période du 22 avril 2020 au 31 janvier 2022 qui était proposée dans le projet de décision du 19 avril 2023.

En passant, il convient de relever que l'IBPT reconnaît bien que SEWAN a régularisé la situation. Il date ses constatations de juillet et d'août 2022 (§ 71), sans prendre en considération ce que SEWAN répète depuis plusieurs mois, à savoir que la base de données régularisée avait été communiquée à l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS dès le 16 avril 2022 (pièce 6).

L'IBPT maintient que l'infraction reprochée à SEWAN serait d'intensité moyenne. D'une part, l'IBPT fait valoir que l'atteinte à l'objectif de la réglementation (la protection des consommateurs) ne serait pas limitée mais au contraire une atteinte importante à cet objectif (§ 78). Sur ce point, l'IBPT se contente de faire référence à ce même objectif (§§ 76 et 77). D'autre part, l'IBPT estime que les manquements ne seraient pas de nature purement administrative. L'IBPT développe toute une argumentation au sujet des numéros inactifs qui pourraient être potentiellement activés (ce qui est une

évidence !) et qu'en cela, il pourrait toujours y avoir un impact potentiel pour le consommateur (ce qui est un sophisme) (§§ 81 et 82). Enfin, l'IBPT accuse SEWAN d'un « non-respect presque total » de la réglementation en omettant de rappeler que le registre de SEWAN, au moment des contrôles contenait des informations correctes pour divers fournisseurs. Le degré de gravité retenu par l'IBPT justifierait, selon lui, de maintenir un coefficient de 0,5 % du chiffre d'affaires concerné.

Enfin, l'IBPT estime qu'il ne peut prendre en considération les mesures correctrices prises par SEWAN après le 20 avril 2022, au motif que la période infractionnelle qu'il a retenue a cessé le 31 janvier 2022 (§ 97).

- Sous le titre 8, l'IBPT procède à l'examen des circonstances atténuantes et aggravantes.

En premier lieu, l'IBPT écarte une première circonstance atténuante de manière proprement étonnante. L'IBPT écrit en effet que SEWAN ne démontre pas que, par le passé, l'IBPT n'a jamais poursuivi l'infraction reprochée (§ 107). Non seulement cela revient une fois de plus à reporter la charge d'une preuve négative sur les épaules de SEWAN mais surtout cela revient à oublier que l'IBPT doit publier toutes ses décisions sur son site et que, précisément son site ne reprend aucune décision ayant un objet fût-ce similaire à celui de la Décision Attaquée.

En deuxième lieu, l'IBPT confond toujours la circonstance atténuante qui consiste à n'avoir pas commis l'infraction de manière intentionnelle avec l'absence prétendue de bonne foi dans le chef de SEWAN (§§ 113-114). En outre, l'IBPT ne définit nullement ce qu'il y a lieu d'entendre par « bonne foi » dans le cas présent ; ce qui laisse le champ libre à toutes les interprétations.

En troisième lieu, l'IBPT méconnaît le fait que SEWAN a toujours contribué avec l'IBPT lors de son enquête, notamment en augmentant la possibilité pour les agents de ce dernier de procéder à des contrôles sur son registre. Sur ce point, l'on peut relever que l'IBPT minimise la portée de cette action, en soutenant que SEWAN n'aurait fait qu'exécuter son obligation de coopérer avec lui (§ 117).

En quatrième lieu, l'IBPT considère que SEWAN ne pourrait faire valoir à son avantage qu'elle a mis fin rapidement à la situation dès « les premières interventions de l'IBPT ». Selon l'IBPT, ces interventions devraient correspondre aux premiers contrôles réalisés par l'IBPT (à l'insu de SEWAN) et non à la communication du premier projet de décision du 18 mars 2022 (§§ 119-120). Par ailleurs, l'IBPT, qui n'est pas à une contradiction près (voir § 71), estime que SEWAN n'aurait pas régularisé la situation après avoir reçu ce même projet de décision (§ 121).

En cinquième lieu, l'IBPT estime que SEWAN n'aurait pris aucune mesure de réparation à temps (§§ 122-124).

En sixième lieu, l'IBPT retient comme circonstance aggravante l'écoulement du temps et la prétendue absence de régularisation après l'audition des représentants de SEWAN le 20 avril 2022 (§ 125). Sur cette base, l'IBPT ajoute, au montant initial de l'amende, une pénalité supplémentaire de 4.000,00 €. Il rejette pour le surplus les arguments avancés par SEWAN, dans ses observations du 12 mai 2023.

En définitive, le montant de l'amende infligée à SEWAN est fixé à 17.950,00 €.

Ce montant a été acquitté par SEWAN.

29. En dépit de la réduction importante du montant de l'amende, entre la Décision du 24 mai 2022 et la Décision Attaquée, SEWAN estime que ni le principe de l'amende ni le montant de l'amende ne sont correctement et raisonnablement justifiés.

XII. MOYENS DE LA REQUERANTE

A. A TITRE PRINCIPAL - ANNULATION DE LA DECISION ATTAQUEE

A.1. DÉFAUT DE MOTIVATION DU CARACTÈRE APPROPRIÉ ET PROPORTIONNE DE LA SANCTION (PREMIER MOYEN PRINCIPAL)

30. Dans son arrêt du 8 mars 2023, la Cour de céans confirme sa jurisprudence antérieure, suivant laquelle les amendes imposées par l'IBPT pour une infraction aux règles dont il a la mission d'assurer le respect ont un caractère pénal. La Cour poursuit en indiquant que, lorsque la sanction revêt un caractère pénal, elle exige que la décision de l'autorité administrative subisse un contrôle par un organe judiciaire de pleine juridiction qui offre toutes les garanties prévues par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme (la CEDH), tout en admettant que ces garanties ne soient pas scrupuleusement respectées par les autorités administratives elles-mêmes (point 15.1.3. de cet arrêt).

Le constat tracé par la Cour de céans amène ainsi à appliquer, dans le cadre du contrôle de la Décision Attaquée, l'ensemble des garanties procédurales visées par cette disposition et, plus particulièrement, le principe cardinal suivant lequel la charge de la preuve des faits qui fondent l'accusation repose sur la partie poursuivante, soit, en l'espèce sur l'IBPT. Les faits allégués par l'IBPT doivent ainsi être prouvés de manière complète et certaine. A défaut, ils ne peuvent être retenus à la charge de SEWAN.

Dans ce même arrêt, la Cour de céans trace également un lien entre les garanties procédurales prévues à l'article 6 de la CEDH et l'exigence de motivation d'une décision administrative. Au point 15.1.4., la Cour dit ainsi que :

« Le caractère pénal de la sanction à infliger à SEWAN implique que l'IBPT doive motiver celle-ci compte tenu des circonstances particulières de la cause. »

En d'autres termes, la motivation de la décision administrative de l'IBPT constitue en elle-même une garantie procédurale. Suivant les points suivants de l'arrêt du 8 mars 2023, cette exigence impose à l'IBPT d'exposer les raisons qui expliquent, en fait et en droit, sa décision et de rencontrer les arguments ou les moyens de défense de SEWAN.

Pour rappel, toute administration doit motiver ses décisions. Cette obligation de motivation signifie en premier lieu que tout acte administratif doit reposer sur des motifs acceptables en fait et en droit. Tout acte administratif doit se référer à des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif¹⁵. La décision doit pouvoir être justifiée d'une manière acceptable aussi bien en droit qu'en fait¹⁶. L'autorité

¹⁵ C.E., 28 janvier 2019, *Commune de Lierneux*, n° 24.3531.

¹⁶ C.E., 18 décembre 2017, *Verschaeren*, n° 240.217.

administrative doit pouvoir démontrer qu'elle a tenu compte lors de sa prise de décision des données concrètes avancées en soutien des motifs qu'elle a énoncés dans sa motivation formelle. La motivation matérielle est donc relative à la légalité interne de l'acte administratif, à la validité des motifs avancés par l'administration alors que la motivation formelle est une exigence relative à la légalité externe de cet acte.

31. En l'espèce, il apparaît que la Décision Attaquée ne rencontre pas cette exigence et ce, pour les motifs suivants.

1. L'IBPT se fonde sur de pures conjectures quant à la protection du consommateur et inverse la charge de la preuve pour justifier la nécessité d'imposer une amende à SEWAN

32. Dans la Décision Attaquée l'IBPT inverse la charge de la preuve à diverses reprises en faisant supporter par SEWAN la preuve de faits négatifs. L'IBPT avance également des éléments qui ne disposent d'aucune assise factuelle.

Les §§ 17 et suivants de la Décision Attaquée en fournissent quelques exemples. Au § 17, non seulement l'IBPT confond manifestement deux choses différentes (une éventuelle plainte d'un consommateur qui n'aurait pas pu retrouver un service provider en consultant le registre de SEWAN avec une plainte d'un consommateur qui se serait vu indument facturer le coût de communications surtaxés) mais en outre émet l'hypothèse qu'il y aurait pu y avoir des plaintes de consommateurs dont il reconnaît pourtant n'avoir aucune connaissance au § 18...

- « 17. Le fait que l'IBPT n'ait pas reçu de plaintes de consommateurs envers Sewan dans ce dossier ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu de plainte. En effet, ces plaintes ne doivent pas être envoyées à l'IBPT mais à l'opérateur facturant, aux fournisseurs de services payants ou au Service de médiation pour les télécommunications. Il est également possible qu'un consommateur lésé ne se plaigne pas (par exemple car sa perte financière est limitée).
- 18. Par ailleurs, le fait que l'IBPT n'ait pas connaissance de plaintes de consommateurs ne signifie pas qu'il n'est pas nécessaire d'imposer une amende à Sewan. L'IBPT a constaté que Sewan avait commis des infractions, qu'il n'a pas contestées et dont la Cour des marchés a admis l'existence dans son arrêt. L'article 21 de la loi relative au statut de l'IBPT ne prévoit pas que l'IBPT ne peut imposer une amende que pour autant qu'il ait reçu des plaintes de consommateur. »

Au § 19, l'IBPT en conclut que les infractions mises à la charge de SEWAN ont « *pu léser les intérêts des consommateurs* », exprimant une fois encore une pure hypothèse.

- 19. Les infractions commises par Sewan ont pu léser les intérêts des consommateurs, dès lors qu'elles ont mis à mal le fonctionnement du registre des numéros payants et ont donc nuit à l'objectif de la réglementation (la protection du consommateur). L'utilité de ce registre est décrite entre autres aux points 8 à 13 de la Décision attaquée. Notamment aux points 32 à 36 de cette décision, l'IBPT explique le préjudice que les consommateurs peuvent subir à la suite des infractions commises par Sewan. »

Enfin, au § 20, l'IBPT va encore plus loin en exigeant que SEWAN démontre un fait négatif, soit la méconnaissance des consommateurs de l'existence du registre des services providers.

- « 20. Sewan ne démontre pas que les consommateurs ne connaissent pas ce registre. Par ailleurs, la présente affaire ne concerne pas les actions que l'IBPT aurait prises à destination du grand public pour faire connaître ce registre et les adresses renseignées à l'article 3 de l'arrêté ministériel précité. »

33. Les passages reproduits ci-dessus sont repris sous le titre 5 de la Décision Attaquée « *Nécessité d'imposer une amende* ». Ils ont donc trait à la motivation principale qui est avancée par l'IBPT pour maintenir une sanction à l'encontre de SEWAN et non pour l'abandonner.

Le seul fait d'avoir méconnu la charge de la preuve et d'avoir fait reposer cette décision sur des conjectures suffit à constater le défaut de motivation de la nécessité de maintenir une amende à la charge de SEWAN.

2. L'IBPT se fonde sur de pures conjectures quant à la proportionnalité de la mesure pour justifier la nécessité d'imposer une amende à SEWAN

34. Dans les §§ 30 et suivants de la Décision Attaquée, l'IBPT examine l'une des observations introduites par SEWAN le 12 mai 2023. SEWAN s'était étonnée d'avoir été traitée de manière différente des autres opérateurs qui pouvaient avoir également contrevenu à la réglementation et d'avoir été sanctionnée plutôt que rappelée à l'ordre ou mise en demeure de régulariser la situation.

L'IBPT justifie l'option de n'avoir sanctionné que SEWAN et non les autres opérateurs, par la marge d'appréciation dont il bénéficie. Au § 33, l'IBPT explique qu'il peut, en toute opportunité, choisir de poursuivre SEWAN plutôt qu'un ou plusieurs autres opérateurs. Au § 35, l'IBPT prend toutefois soin d'expliquer que son choix s'est précisément porté sur SEWAN en raison d'une « *proportion inverse d'infractions constatées* » chez les autres opérateurs :

« L'absence de poursuite des autres opérateurs s'explique par la proportion inverse d'infractions constatées chez ces derniers et le fait qu'ils se soient rapidement mis en ordre. Cependant, l'IBPT aurait sanctionné tout opérateur autre que SEWAN qui aurait commis des manquements similaires à ce dernier. »

En l'espèce, l'IBPT n'a jamais démontré avoir contrôlé dans « *une proportion identique* » les autres opérateurs. Au § 20 de la Décision du 24 mai 2022, l'IBPT note en effet qu'il a procédé à l'examen d'un échantillon de 10 % des 22.815 numéros payants ouverts chez les opérateurs. SEWAN a relevé que, sur la période de janvier 2019 à juillet 2022 (soit après la Décision Attaquée), l'IBPT a effectué en tout et pour tout à 5.952 consultations des données des fournisseurs de SEWAN (voir ci-dessus, point 15 de la présente requête : en 2019 : 942 ; en 2020 : 1.679 ; en 2021 : 1.996 et jusqu'en juillet 2022 : 1.335). La majorité des autres consultations réalisées à la date de la Décision Attaquée concerne ainsi d'autres opérateurs. Un rapide examen des données des fournisseurs de services mises en ligne par les autres opérateurs (PROXIMUS, COLT, DESTINY, OVH, etc.) montre que leurs données ne sont pas non plus à jour, que leurs données ne sont pas complètes ou encore que certains numéros sont déclarés inactifs alors qu'ils le sont, (**pièce 8 et exemples**).

L'IBPT n'a jamais démontré non plus que les autres opérateurs commis des infractions « *dans une proportion inverse* » de celle relevé dans le chef de SEWAN.

Enfin, l'IBPT n'a jamais pu démontrer et ne démontre toujours pas qu'il aurait pu ou pourrait encore sanctionner un ou plusieurs opérateurs qui auraient commis des « *manquements similaires* » à ceux reprochés à SEWAN. Il se contente une fois encore d'une pure allégation.

35. Comme les §§ 17 et suivants de la Décision Attaquée, les §§ 30 et suivants sont repris sous le titre 5 de la Décision Attaquée « *Nécessité d'imposer une amende* ». Ils ont donc trait à la motivation principale qui est avancée par l'IBPT pour maintenir une sanction à l'encontre de SEWAN et non pour l'abandonner.

Le seul fait d'avoir méconnu la charge de la preuve et d'avoir fait reposer cette décision sur des conjectures suffit à constater le défaut de motivation de la nécessité de maintenir une amende à la charge de SEWAN.

3. Absence de réponse pure et simple à un argument

36. Dans ses observations du 12 mai 2023, SEWAN soulignait l'impact négatif qu'avait eu la publication de la Décision du 24 mai 2022, pour démontrer qu'en soi, l'adoption de cette décision constituait une sanction suffisante.

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

La publicité négative donnée à cette publicité constitue en soi un élément qui rentre en ligne de compte dans la nécessité d'imposer une sanction de même que dans la fixation de cette sanction.» (pièce 16, point 2.4)

Dans ces mêmes observations, SEWAN mettait pour le reste en évidence la curieuse politique sélective de l'IBPT. L'IBPT s'était abstenu de publier l'arrêt rendu par la Cour de céans le 8 mars 2023, alors que l'IBPT avait pourtant donné une publicité assez large à la première décision du 24 mai 2022 qui infligeait une amende de 85.000 euros à SEWAN. SEWAN écrivait ainsi :

« La SA SEWAN BELGIUM s'étonne tout d'abord que l'arrêt prononcé par la Cour des Marchés n'ait fait l'objet d'aucune publication sur le site de votre Institut.

Il semble ainsi que votre Institut n'ait entendu donner de publicité qu'aux seuls éléments défavorables à ma cliente, que ce soit en publiant la décision antérieure du 24 mai 2022 (la Décision du 24 mai 2022) ou en publiant un communiqué de presse subséquent du 31 mai 2022.

Cette absence de publicité devait être relevée. Ma cliente ne peut en effet se départir de l'idée d'un traitement manifestement « différencié » de ce dossier, à plus forte raison que votre Institut a, par le passé, publié des décisions qui étaient favorables à d'autres opérateurs sanctionnés pour des infractions à la réglementation en matière de communications électroniques. « (pièce 16, point 1)

37. Dans la Décision Attaquée, l'IBPT ne répond pas à cet argument. Il ne justifie pas en quoi la publicité négative déjà donnée à la Décision du 24 mai 2022 ne pourrait pas remplacer, en soi, une éventuelle nouvelle sanction. Il ne justifie pas non plus en quoi l'absence de publicité donnée à l'arrêt du 8 mars 2023 ne pourrait pas, non plus, constituer une mesure plus appropriée. En définitive, l'article 21, § 5, de la Loi-Statut permet à l'IBPT d'opter entre différentes mesures, dont l'ordre de remédier aux manquements constatés.

Au § 45, l'IBPT se contente de relever que SEWAN n'expliquerait pas en quoi la publicité donnée à la Décision du 24 mai 2022 aurait eu un impact négatif. Ce qui revient non seulement à

inverser la charge de la preuve mais aussi à nier une certaine évidence. Il est en effet clair que la diffusion d'une décision sanctionnant d'une amende sur différents sites consultés par le secteur constitue une atteinte à la réputation de l'opérateur visé par cette sanction.

Au § 46, l'IBPT expose en outre qu'il est « positif » d'avoir publié cette même décision pour donner « un signal clair au secteur de l'importance de respecter la réglementation en matière de registre des numéros payants ». Ce qui est exact et qui renforce l'observation de SEWAN. L'adoption de cette décision est suffisante en soi (et ce, même si cette décision a été par la suite annulée) pour rencontrer l'objectif de dissuasion. Une amende n'est plus justifiée, en revanche.

Au § 47, il rappelle enfin que la publication de ses décisions est prévue à l'article 14 de l'arrêté royal du 18 avril 2014 portant règlement d'ordre intérieur de son Conseil. Ce qui est, bien entendu, sans pertinence aucune.

38. Les §§ 45 et suivants sont également repris sous le titre 5 de la Décision Attaquée « *Nécessité d'imposer une amende* ». Ils ont donc trait à la motivation principale qui est avancée par l'IBPT pour maintenir une sanction à l'encontre de SEWAN et non pour l'abandonner.

Le seul fait de n'avoir pas répondu à cet argument suffit à constater le défaut de motivation de la nécessité de maintenir une amende à la charge de SEWAN.

4. Conclusion sur ce point - Absence de démonstration et de motivation adéquate du caractère « approprié » d'une sanction maintenue

39. Tant l'article 29.1 du Code européen des communications électroniques que l'article 21, § 1^{er}, de la Loi-Statut imposent à l'IBPT d'appliquer des sanctions « appropriées ». Ces dispositions imposent donc aussi, en cas de contestation élevée à l'encontre du caractère approprié, de venir avec des motifs en fait qui sont démontrés.

En l'espèce, il faut bien constater que tel n'est pas le cas. L'IBPT justifie le caractère approprié du maintien d'une sanction par des conjectures, des suppositions et des renversements de la charge de la preuve.

A.2. ABSENCE DE TRAITEMENT ÉQUITABLE (DEUXIÈME MOYEN PRINCIPAL)

40. Dans son précédent recours, SEWAN avait déjà fait état d'indices laissant penser à l'existence d'un traitement manifestement orienté de l'IBPT.

Si la Cour de céans a rejeté l'argumentation en droit, il n'en reste pas moins que demeurent les éléments de fait avancés par SEWAN avant cet arrêt et, plus précisément les éléments suivants :

- L'IBPT a construit un dossier à la seule charge de SEWAN, en effectuant un contrôle sur un long terme (de 2019 à 2022), sans prendre la peine d'informer SEWAN des manquements relevés ; l'IBPT a en outre pris argument de ce laps de temps qu'il a lui-

même laissé s'écouler, sans action aucune de sa part, pour infliger une amende à SEWAN.

- L'IBPT n'a pas fait preuve de l'objectivité nécessaire : l'IBPT a maintenu son projet de décision sans prendre réellement en considération les moyens de défense et les arguments avancés par SEWAN. L'IBPT n'avait retenu aucune circonstance atténuante en faveur de SEWAN et ce, en contrariété manifeste des Lignes Directrices (ce qui est, du reste, confirmé par l'arrêt rendu le 8 mars 2023 qui annule précisément la Décision du 24 mai 2022 pour ce motif).
- L'IBPT a eu recours à une « *porte dérobée* » (l'adresse www.vas.sewan.be) qui n'est pas connue du public et qui n'est pas l'adresse sur laquelle les données du registre des fournisseurs de services sont accessibles (l'adresse www.crdc.be) pour illustrer que SEWAN maintenait des numéros inactifs (**pièce 5**). Ce comportement démontre que l'IBPT a entendu récolter des éléments à la seule charge de SEWAN. Qui plus est, cette façon de procéder est en totale contradiction avec la procédure que l'IBPT décrit dans son communiqué de presse du 30 mai 2022. Lorsque l'IBPT communique, le 30 mai 2022, il fait ainsi état d'une procédure de consultation qui ne passe que par l'adresse www.crdc.be (**pièce 4**) mais lorsqu'il s'agit de justifier la Décision du 24 mai 2022 et sa teneur, l'IBPT se fonde sur cette porte dérobée. Le comportement de l'IBPT, sur ce point, s'éloigne ainsi des standards normaux d'impartialité et, du reste, de collaboration loyale dans l'administration de la preuve.
- L'IBPT n'a jamais interrogé l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS pour savoir à quelle date précise le fichier transmis par SEWAN avait été mis en ligne. Il a d'ailleurs pris une première décision le 24 mai 2022, alors qu'une simple demande adressée à l'ASBL lui aurait permis de constater que le 16 avril 2022, SEWAN avait transmis un fichier répondant aux demandes de l'IBPT et que le 3 mai 2022 ce fichier avait été mis en ligne par l'ASBL.
- L'IBPT a entendu sanctionner SEWAN, soit précisément l'opérateur qui avait manifesté - légitimement - ses réticences à la mise en place d'un registre des fournisseurs de services.
- L'IBPT a refusé de reconnaître à SEWAN le bénéfice de la bonne foi, d'une part, et l'a en outre accusée d'avoir une « *propension à répéter l'infraction* » (ce qui a, du reste, été également repris dans le Projet de Décision du 19 avril 2023, **pièce 15**)

A ces éléments, il convient aussi d'ajouter les éléments observés durant la phase postérieure à l'arrêt du 8 mars 2023.

- La curieuse politique sélective de l'IBPT, en matière de publicité de ses propres décisions administratives et des arrêts rendus par la Cour des Marchés (voir *supra*), et ce, en dépit du fait que l'IBPT écrit, dans la Décision Attaquée, que la transparence est l' « *une de ses valeurs* » (§ 48) ;
- Le maintien d'une position manifestement incorrecte en fait, qui consiste à dénier la réalité et l'effectivité de la régularisation opérée par SEWAN dès le 16 avril 2022 et avant même l'adoption de la première décision du 24 mai 2022 (voir *supra* et **pièce 6**), pour fixer le montant de base de l'amende ou rejeter plusieurs circonstances atténuantes invoquées par SEWAN (voir §§ 69-70 ; § 102).

41. Comme précisé plus haut, l'amende infligée par l'IBPT à SEWAN constitue une sanction à caractère pénal, de sorte qu'il y a lieu de vérifier si, dans les étapes préalables à l'adoption de la Décision Attaquée, les garanties prévues à l'article 6 de la CEDH ont été respectées.

Parmi ces garanties figure, entre autres, le devoir pour l'administration sinon d'instruire le dossier à charge et à décharge à tout le moins de faire preuve d'une impartialité et d'une objectivité suffisante dans l'examen des éléments qui sont portés à sa connaissance ou qui sont récoltées par lui. L'exigence d'impartialité impose à l'administration une application identique des règles de droit lorsque des personnes se voient impliquées dans une situation comparable¹⁷. Lors de leurs décisions, ces autorités n'auront égard qu'à des critères objectifs et ne se laisseront pas influencer par des préjugés ou des sentiments. Une violation de ce principe ne requiert pas la preuve de la partialité ; « *une apparence de partialité suffit* »¹⁸ ;

Les garanties dont mention ci-dessus sont d'ordre public. Elles font également partie des principes de bonne administration. Toute décision prise en violation de ces garanties est susceptible d'une annulation.

En l'espèce, le traitement réservé à SEWAN ne respecte pas ces garanties.

Il convient, dès lors, pour les raisons exposées ci-dessus, d'annuler la Décision Attaquée.

A.3. NON-RESPECT DU DEVOIR DE PRUDENCE ET DE MINUTIE (TROISIÈME MOYEN PRINCIPAL)

42. Parmi les principes de bonne administration, figure également le devoir d'agir avec minutie¹⁹ ou avec prudence²⁰. Ce devoir impose à toute administration de veiller, avant d'arrêter une décision, de **recueillir toutes les données utiles de l'espèce et de les examiner soigneusement**²¹.

Le but est de pouvoir prendre une décision en parfaite connaissance de cause²². Ce devoir requiert que l'administration procède à un examen complet et particulier des données de l'espèce, avant de prendre une décision²³.

43. En l'espèce, ce qui ne laisse pas d'étonner est le fait que **l'IBPT n'ait jamais interrogé l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS**, afin de savoir à quelle date précise SEWAN avait fait le nécessaire pour corriger les manquements relevés dans le Projet de Décision du 18 mars 2022.

Depuis ce projet, SEWAN n'a toutefois eu de cesse de répéter à l'IBPT que le nécessaire avait été réalisé au plus tard le 16 avril 2022, lorsque l'un des préposés de SEWAN avait transmis la base de données corrigées à cette ASBL (**pièce 6**). Pour rappel :

¹⁷ P. MARCHAL, *Principes généraux du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 146 ; C. PERELMAN, « Cinq leçons sur la justice », *Droit, moral et philosophie*, sous la direction de C. Perelman et M. Villey, Paris, Pichon, 1976, p. 29.

¹⁸ Cass., 9 janv. 2002, *J.T.* 2002, p. 604 et concl. du Min. Publ. Ce que l'on résume par l'adage « Justice must not only be done but also seen to be done ».

¹⁹ Sur cette question, voy. DE JONGHE et P. HENRARD, « L'actualité des principes généraux de droit administratif et de bonne administration en droit administratif, social - questions choisies », in *Actualité des principes généraux en droit administratif, social et fiscal*, Limal, Anthemis, 2015, pp. 23 et s.

²⁰ Pour un exemple, voy. C.E. (7e ch.) n° 239.416, 17 octobre 2017 (Toon Denayer, Willy Dewaele, Anneleen Vanden Boer, e.a. / Vlaamse Gewest), *M.E.R.* 2018, liv. 1, 25, note JACOBS, S., VANHEUSDEN, B.; <http://www.raadvst-consetat.be> (12 mars 2018); *R.W.* 2017-18 (sommaire), liv. 28, 1111 et <http://www.rw.be/> (12 mars 2018); *T.M.R.* 2018, liv. 1, 129.

²¹ C.E. (12e ch.) n° 130.662, 27 avril 2004, *A.P.M.* 2004 (sommaire), liv. 5, 99; *O.C.M.W.-Visies* 2007 (sommaire), liv. 2, 68; <http://www.raadvst-consetat.be> (30 septembre 2005); *R.W.* 2006-07, liv. 33, 1359 et <http://www.rw.be> (18 avril 2007), note DENYS, S.

²² C.E., 23 février 1996, n° 58.328, *Hadad*.

²³ C.E., 31 mai 1979, n° 19.671, *S.A. Integan*.

- Ce fait avait été annoncé dans les premières observations de SEWAN du 12 avril 2022 ;
- Ce fait avait été rappelé lors de la première audition des représentants de SEWAN le 15 avril 2022 ;
- Ce fait a été souligné dans tous les écrits de procédure de SEWAN déposés lors du précédent recours (requête et conclusions) ;
- Ce fait a été prouvé par le dépôt des éléments prouvant l'envoi d'un mail et de la base de données à l'ASBL précitée en date du 16 avril 2022 (pièce 6) ;
- Ce fait a été une nouvelle fois rappelé dans les observations de SEWAN du 12 mai 2023 (pièce 16) ;
- Ce fait a enfin été rappelé une dernière fois lors de l'audition des représentants de SEWAN le 30 mai 2023 (pièce 18).

44. Ce qui ne laisse pas d'étonner aussi, c'est que l'IBPT méconnaît le rôle de cette ASBL.

En vertu de l'arrêté ministériel précité du 15 janvier 2019, cette ASBL est pourtant la seule habilitée à mettre en ligne les bases de données des opérateurs. Une fois qu'un opérateur a communiqué sa base de données à cette ASBL, il n'a plus aucune prise ni sur les démarches techniques ni sur les délais de mise en ligne. Il cède la main.

En vertu de l'article 4 de ce même arrêté, cette ASBL dispose aussi en principe d'un délai d'un mois pour mettre en ligne la base de données qu'un opérateur lui communique.

Ce point de fait et de droit avait également été rappelé à plusieurs reprises par SEWAN.

- Ce point avait aussi été souligné dans tous les écrits de procédure de SEWAN déposés lors du précédent recours (requête et conclusions) ;
- Ce point avait aussi été rappelé dans les observations de SEWAN du 12 mai 2023 (pièce 16) ;
- Ce point avait encore été rappelé lors de l'audition des représentants de SEWAN le 30 mai 2023 (pièce 18).

45. En dépit de ces multiples rappels, l'IBPT n'a pas procédé aux vérifications utiles et persiste à soutenir que SEWAN aurait manifestement menti ou, à tout le moins, aurait tardé pour procéder aux corrections nécessaires.

Au § 71 de la Décision Attaquée, l'IBPT se borne en effet à noter ce qui suit, pour mieux écarter tout argument favorable que SEWAN aurait pu tirer d'une régularisation réalisée avant l'adoption de la première Décision du 24 mai 2022 :

« L'IBPT a bien constaté en juillet et août 2022 que Sewan avait régularisé la situation, mais c'était lors d'une phase postérieure au processus décisionnel et infractionnel. »

L'attitude de l'IBPT est ainsi tout bonnement incompréhensible. Il n'est ni correct ni raisonnable d'écrire que SEWAN aurait réalisé cette régularisation après le « *processus décisionnel* », soit après la première Décision du 24 mai 2022, alors qu'au contraire, SEWAN avait fait tout ce qui était encore en son pouvoir un mois auparavant, le 16 avril 2022.

En outre, si l'IBPT avait interrogé l'ASBL, il se serait rendu compte que le fichier transmis le 16 avril 2022 par SEWAN avait été mis en ligne le 3 mai 2022, soit trois semaines avant la première décision du 24 mai 2022.

The screenshot shows a web browser window with the URL <https://servicedesk.descartes.com/support/tickets/3482618>. The page header identifies the user as Frank De Waelle. A red box highlights an email notification from Geert Caems, sent over 1 year ago, with the subject 'Cc: julien@3starsnet.co'. The email content is as follows:

Dear Samuel Vanderplancke,

Ticket: SR-3482618

The new file is uploaded

You can follow up on your ticket via the portal <https://servicedesk.descartes.com/support/tickets/3482618>

Kind Regards,

Geert Caems

Bookmark the [Descartes Global User & Partner Conference website](#) for event updates.

By making this service request, you acknowledge and agree that any personal information / data you have provided to us in connection with this service request may be shared among those Descartes Systems Group companies and/or third party service providers, located worldwide, as are necessary to facilitate resolving your Service Request. Your personal information / data will be handled in accordance with the Descartes Privacy Policy (found at www.descartes.com). For more information on our commitment to privacy, please review the Descartes Privacy Policy or if you have any questions, please contact [Service Desk or other appropriate contact].

Si l'IBPT avait procédé aux vérifications utiles, il aurait constaté que SEWAN avait fait le nécessaire avant même la première décision du 24 mai 2022.

Cette attitude n'est pas conforme à ce que l'on peut attendre d'une administration diligente, qui fait la part des choses, qui examine tous les éléments avec un minimum de prudence et de rigueur et qui peut user de ses compétences pour interroger l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS. SEWAN rappelle qu'en vertu de l'article 14, § 1^{er}, 6°, de la Loi-Statut, il a pour mission de contrôler l'exécution de toutes les missions de service public qui sont attribuées par l'Etat dans le secteur des communications électroniques. En vertu de l'article 14, § 2, 2°, de cette même loi, il peut également exiger, par demande motivée, de toute personne concernée toute information utile.

46. Le manquement à ce devoir de prudence et de minutie vicie la Décision Attaquée et ce, à plus forte raison qu'à plusieurs reprises, l'IBPT prend argument d'une prétendue absence de correction pour maintenir l'amende et en fixer son montant.

Pour cette raison supplémentaire, il y a lieu d'annuler la Décision Attaquée.

B. NON-RESPECT DES DROITS DE LA DÉFENSE ET DES AUTRES PRINCIPES DE BONNE ADMINISTRATION (QUATRIEME MOYEN SUBSIDIAIRE) - ANNULATION DE LA SANCTION

47. Par ailleurs, le contrôle des juridictions de l'ordre judiciaire sur les décisions administratives infligeant des sanctions à caractère pénal est plus étendu et ne se limite pas à ne sanctionner que les décisions manifestement déraisonnables. Ce contrôle peut amener à la substitution de la décision querellée par une décision prise par la juridiction saisie.

La Cour de cassation a en effet dit pour droit dans un arrêt *Silvester Horeca' Service c. Belgique* que le juge « doit être compétent pour apprécier l'opportunité ou accorder une remise complète et partielle de l'amende »²⁴.

48. Dans l'hypothèse où la Cour de céans devrait considérer que le non-respect par l'IBPT des principes de bonne administration rappelés aux points A.2 et A.3 de la présente requête n'entraîne pas l'annulation pure et simple de la Décision Attaquée - *quod non*, SEWAN invite la Cour de céans à annuler la sanction d'amende infligée par l'IBPT.

Cette mesure paraît s'imposer au regard des éléments de fait décrits plus haut et des arguments développés par SEWAN. La réparation du préjudice subi *in concreto* par SEWAN en raison du non-respect patent de l'IBPT des divers principes rappelés ci-dessus passe par l'annulation pure et simple de l'amende.

C. REDUCTION DE L'AMENDE

49. A titre subsidiaire, si la Cour de céans devait estimer qu'il y a lieu de maintenir une amende, *quod certe non*, SEWAN sollicite la réduction de cette amende soit au minimum légal soit dans une mesure proportionnée aux données de la cause, pour les motifs et sur base des moyens exposés ci-dessous.

Si l'IBPT semble avoir correctement motivé la Décision Attaquée sur la question du chiffre d'affaires pris en compte (point 7.1.) et sur la durée de l'infraction (point 7.2.) pour répondre à l'une des critiques formulées par la Cour dans son arrêt du 8 mars 2023, il n'en demeure pas moins que, sur certains autres aspects, la motivation et la fixation du montant de l'amende sont toujours critiquables.

²⁴ Cass., 4 mars 2004, *C.D.P.K.* 2005, p. 171 ; voy. aussi : Cass., 10 juin 1996, *A.J.T.* 1996-1997, p. 468 ; *R.C.J.B.* 1997, p. 447.

C.1. L'INFRACTION REPROCHÉE EST UNE « INFRACTION LÉGÈRE » SUIVANT LES LIGNES DIRECTRICES (CINQUIÈME MOYEN SUBSIDIAIRE) - RÉDUCTION DE L'AMENDE

50. Au point 7.3. de la Décision Attaquée, l'IBPT suit l'arrêt de la Cour du 8 mars 2023 en ce qu'il n'avait retenu que l'atteinte à un seul objectif et non à plusieurs. L'IBPT qualifie toutefois les infractions retenues à la charge de SEWAN « *de gravité moyenne* » (§ 78). L'IBPT justifie la Décision Attaquée sur ce point par la nature de l'infraction et son impact réel et/ou potentiel sur les objectifs auxquels il est porté atteinte. L'IBPT estime que ces infractions « ont pu léser les intérêts des consommateurs » (§ 76 ; voir également § 19).

51. La position de l'IBPT n'est pas justifiée sur ce point. Les Lignes Directrices classent les infractions à la réglementation selon leur degré de gravité, en tenant compte de la nature de l'infraction et de son impact réel et/ou potentiel sur les objectifs auxquels les infractions portent atteinte (point 17). En cas d'atteinte limitée à l'un des objectifs concernés ou en cas d'atteinte à une obligation de type purement administratif, cette atteinte est susceptible de constituer une infraction légère. En cas d'atteinte à plusieurs objectifs, cette atteinte est susceptible de constituer une infraction moyenne. En revanche, une atteinte à un objectif est susceptible de constituer une infraction très grave (point 18).

- En l'espèce, l'IBPT a perdu de vue que les manquements reprochés à SEWAN étaient de nature purement administrative. L'IBPT reproche d'avoir maintenu des numéros inactifs dans la base de données, d'avoir omis de placer la mention « *non applicable* » dans des champs vides ou encore d'avoir omis de corriger certaines erreurs. Les exemples repris dans la Décision Attaquée ne démontrent nullement une volonté de ne pas respecter la réglementation applicable.
- En outre, comme mentionné plus haut, l'IBPT, qui a la charge de la preuve, n'a jamais été en mesure de démontrer l'impact réel sur le consommateur des manquements reprochés à SEWAN. Dans la Décision Attaquée, l'IBPT reconnaît d'ailleurs le bien-fondé des arguments avancés par SEWAN, à savoir que le consommateur ne consulte pas le registre s'il entend se plaindre du comportement d'un service provider mais s'adresse à l'opérateur facturant ou au Service de Médiation (§ 17) ou encore qu'aucune plainte n'a jamais été enregistrée à ce jour par ses propres services (§§ 17-18). L'atteinte aux intérêts du consommateur reste donc, à ce stade, strictement théorique et fondée sur de pures conjectures.

L'existence de pures conjectures est d'autant plus avérée qu'au § 82, lorsque l'IBPT examine la question des numéros restés inactifs dans la base de données de SEWAN, il se contente d'avancer qu'un numéro inactif pourrait devenir actif ; ce qui présenterait « *un impact potentiel* ». Ce faisant, l'IBPT ne livre aucune preuve d'une réelle atteinte aux intérêts du consommateur.

- Par ailleurs, l'IBPT ne peut être suivi lorsqu'il accuse SEWAN d'un « non-respect presque total de la réglementation en vigueur » (§§ 87-89). Il convient en effet de raison garder. Les manquements reprochés à SEWAN consistaient, pour la grande majorité, à avoir conservé des numéros inactifs et réellement inactifs - donc sans danger réel pour le consommateur - et à n'avoir pas rempli tous les champs selon l'interprétation donnée par l'IBPT. En tout état de cause, tous les exemples récoltés par l'IBPT permettaient d'identifier les service providers actifs.
- Enfin, l'IBPT n'a pas pris en compte la procédure mise en place au sein de SEWAN. Cette procédure permet de réaliser l'objectif de protection des utilisateurs finaux et le traitement de leur plainte, en particulier. En outre, cette procédure va au-delà de ce

qui est imposé par la réglementation, puisque SEWAN est le seul opérateur à proposer un registre dans quatre langues : français, néerlandais, anglais et allemand. Dans deux arrêts *Brutéle* et *Nethys* du 9 décembre 2020, la Cour de céans considère que ce motif suffit à disqualifier une infraction initialement qualifiée de moyenne en une infraction légère. L'IBPT reproduit d'ailleurs le texte suivant, qui résume l'arrêt *Nethys* :

« Par cet arrêt, la Cour rejette tous les moyens contre la décision du 27 avril 2017 imposant une amende administrative à *Nethys* pour non-respect du niveau de détail de la facture sauf un : en estimant que l'IBPT aurait dû qualifier l'infraction en cause de « gravité légère » au lieu de « moyenne » (les objectifs du règlement violé étant atteints via d'autres canaux) la Cour réduit le montant de l'amende administrative imposée par l'IBPT de 96.800 € à 10.000 €. »²⁵

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

« Par cet arrêt, la Cour rejette tous les moyens contre la décision du 27 avril 2017 imposant une amende administrative à *Brutéle* pour non-respect du niveau de détail de la facture sauf un : en estimant que l'IBPT aurait dû qualifier l'infraction en cause de « gravité légère » au lieu de « moyenne » (les objectifs du règlement violé étant atteints via d'autres canaux) la Cour réduit le montant de l'amende administrative imposée par l'IBPT de 40.000 € à 10.000 €. »²⁶

Le raisonnement tenu par l'IBPT pour justifier l'imposition d'une amende pour des infractions de gravité moyenne est donc erroné. L'IBPT ne motive donc pas correctement l'amende sur ce point.

Dans l'hypothèse où la Cour entend substituer son appréciation à celle de l'IBPT, il est raisonnable de ne retenir qu'une amende correspondant à 0,1 % du chiffre d'affaires de SEWAN dont mention dans la Décision Attaquée.

C.2. APPLICATION DES CIRCONSTANCES ATTÉNUANTES SUIVANT LES LIGNES DIRECTRICES (SIXIÈME MOYEN SUBSIDIAIRE) - RÉDUCTION DE L'AMENDE

52. Au § 21 de la Décision Attaquée, l'IBPT rappelle qu'il adapte le montant de base de l'amende en fonction du comportement concret du contrevenant, en tenant compte des circonstances aggravantes et/ou atténuantes qui sont susceptibles d'augmenter et/ou de diminuer le montant de l'amende.

En l'espèce, l'IBPT ne retient aucun argument avancé dans les observations de SEWAN des 12 avril 2022 et 12 mai 2023, au titre de circonstance atténuante.

La position de l'IBPT n'est cependant pas adéquatement et raisonnablement justifiée à plusieurs égards.

1. Quant à la régularisation après la communication du projet de décision

53. Sur ce point, SEWAN renvoie à ce qui a été exposé plus haut.

²⁵ CMA, 9 déc. 2020, *Nethys*, n° 2017/AR/1.109.

²⁶ CMA, 9 déc. 2020, *Brutéle*, n° 2017/AR/1.112.

C'est de manière inexacte que l'IBPT soutient que SEWAN n'aurait pas régularisé la situation après la communication du premier projet de décision du 18 mars 2022 .

- SEWAN rappelle, pour autant que de besoin, que le 16 avril 2022, elle avait transmis la base de données corrigées à l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS (pièce 6). Selon les informations reprises dans le dossier administratif de l'IBPT, celui-ci a réalisé des contrôles jusqu'au 27 avril 2022 (ce qui est confirmé par les données de connexion récoltées par SEWAN. Il a alors constaté ce qu'il décrit au § 61 de la première Décision du 24 mai 2022 ainsi qu'au § 102 de la Décision attaquée, à savoir :

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

Le 24 mai 2022, l'IBPT adopte la première décision.

L'IBPT va cependant réaliser des contrôles après cette décision et constaté que la situation a été régularisée « en juillet et en août 2022 ». Au § 71 de la Décision Attaquée, il relève que :

« L'IBPT a bien constaté en juillet et en août 2022 que SEWAN avait régularisé la situation, mais c'était lors d'une phase postérieure au processus décisionnel et infractionnel. »

Il s'avère toutefois que, le 3 mai 2022, le fichier transmis par SEWAN le 16 avril 2022 est mis en ligne par cette ASBL.

L'IBPT voudra donc bien expliquer comment il peut considérer que SEWAN n'avait pas régularisé la situation « *lors d'une phase postérieure au processus décisionnel* », soit, en d'autres termes, après le 24 mai 2022.

- Les contrôles réalisés par l'IBPT, après le 16 avril 2022, ne sont en outre pas fiables. Comme SEWAN l'avait déjà relevé antérieurement, la pièce 18 du dossier administratif de l'IBPT contient des captures d'écran obtenues directement à une adresse web appartenant à SEWAN www.vas.sewan.be et non sur l'une des adresses web détenues par l'ASBL POUR LA PORTABILITE DES NUMEROS. Pour rappel, les données des service providers ne peuvent être consultées qu'aux adresses suivantes : www.crdc.be, www.1299.be, www.1399.be, www.1450.be ou www.1499.be, conformément à l'article 3 de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 (voir également §§ 8 à 11 de la Décision du 24 mai 2022 et communiqué de presse du 30 mai 2022).

L'IBPT n'a jamais été en mesure de démontrer, de manière certaine, que les contrôles réalisés entre le 20 avril 2022 (date de la première audition des représentants de SEWAN) et le 27 avril 2022 (date du dernier contrôle avant la première décision du 24 mai 2022) ont été effectués en suivant la seule procédure valable.

SEWAN, de son côté, produit un constat d'huissier qui démontre à tout le moins que l'IBPT a pu récolter les éléments décrits au § 61 de la Décision du 24 mai 2022 et au §

102 de la Décision Attaquée, par cette porte dérobée qu'est l'adresse www.vas.sewan.be.

54. Pas plus que la Décision du 24 mai 2022 la Décision Attaquée n'est correctement et raisonnablement motivée pour rejeter une première circonstance atténuante favorable à SEWAN. Comme soulignée plus haut, l'IBPT persiste à refuser de voir la réalité et, partant, commet une erreur manifeste d'appréciation.

2. Quant à l'absence de poursuite antérieure pour la même infraction

55. Aux §§ 106 et suivants de la Décision Attaquée, l'IBPT rejette cette circonstance atténuante. Il explique sa position au §§ 107 et 108 :

« 107. Selon l'IBPT, Sewan ne démontre pas que cette circonstance atténuante est établie. En effet, il ne démontre pas que l'IBPT n'a jamais poursuivi l'infraction par le passé bien qu'elle se soit déjà produite. Sewan peut difficilement le démontrer car la réglementation est seulement en vigueur depuis le 1^{er} mars 2019

108. Par ailleurs, cette circonstance atténuante traduit l'idée qu'un opérateur peut avoir l'impression qu'un comportement n'est pas fautif ou ne constitue pas une faute grave car ce dernier ne l'a jamais sanctionné par le passé. »

56. La position de l'IBPT n'est pas non plus correcte ni raisonnable.

Le § 107 constitue à la fois un nouvel exemple de ce que l'IBPT renverse la charge de la preuve et les rôles et à la fois un refus d'une certaine évidence. Il est en effet assez étonnant que l'IBPT exige de SEWAN de démontrer qu'aucune infraction relative à la tenue du registre des service providers n'aurait été poursuivie par le passé, alors que c'est précisément lui qui est le mieux à même de le démontrer. C'est l'IBPT qui poursuit les infractions à cette réglementation et non SEWAN.

Par ailleurs, et pour clore ce point, il serait vain de contester l'évidence : l'IBPT n'a jamais poursuivi de telles infractions. Sur le site internet de l'IBPT, l'on chercherait en vain une quelconque décision antérieure qui aurait été prise à l'encontre d'un autre opérateur pour de telles infractions.

Enfin, la justification apportée par l'IBPT au § 108 s'applique parfaitement en l'espèce. Il faut en effet rappeler que l'IBPT a procédé à des contrôles pendant une période assez longue, durant laquelle ses agents avaient d'ailleurs contacté SEWAN pour étendre les contrôles. A aucun moment, SEWAN n'a eu l'attention attirée sur la prétendue gravité de la situation. Et pour cause, les agents de l'IBPT n'ont jamais indiqué à SEWAN que le Conseil de l'IBPT allait ouvrir une procédure d'infraction. Cette justification est donc énoncée à mauvais escient par l'IBPT.

57. La Décision Attaquée n'est donc pas correctement motivée sur ce point. L'IBPT commet une erreur flagrante d'appréciation.

3. Quant à la prétendue intention de commettre l'infraction

58. Sur ce point, l'on peut relever que l'IBPT adopte une définition de l' « *intention* » qui n'est pas conforme à ses propres Lignes Directrices.

Dans ces dernières, l'IBPT fait en effet référence aux « Penalty Guidelines » de son homologue britannique, l'OFCOM qui retient les infractions commises « *de manière délibérée ou imprudente* » (pièce 10, page 7, note de bas de page 9). Suivant ces Lignes Directrices, il faut ainsi démontrer la volonté de commettre l'infraction voire l'imprudence la plus totale.

Or, au § 110 de la Décision Attaquée, l'IBPT décide de ne pas retenir cette circonstance atténuante, en se fondant sur un concept juridique différent, celui de la « *bonne foi* ». L'IBPT estime - à tort - que « *la bonne foi de SEWAN est ébranlée* » en raison de son aveu, d'une part, et de l'absence de régularisation après l'audition du 20 avril 2022, d'autre part.

La Décision Attaquée n'est donc pas adéquatement motivée. L'IBPT méconnaît la notion juridique d'intention. Pour rappel, celle-ci nécessite de démontrer un état psychologique spécifique, qui consiste à commettre volontairement un fait que l'on sait prohibé, ou encore la résolution intime de commettre une infraction²⁷. Cette démonstration n'est pas faite. Au contraire, au § 113 de la Décision Attaquée, l'IBPT reconnaît bien cette absence de volonté :

« Le fait que Sewan n'ait pas eu l'intention de violer la réglementation signifie uniquement que cela ne peut lui être reproché dans le cadre d'une circonstance aggravante sur base de cet élément. »

59. Pour le reste, SEWAN a toujours argué de sa bonne foi.

Outre que la bonne foi est toujours présumée, il apparaît que les éléments avancés par l'IBPT aux §§ 110 et 114 de la Décision Attaquée ne sont pas pertinents pour remettre en cause cette même bonne foi dans le chef de SEWAN.

- L'aveu invoqué par l'IBPT constitue la preuve de la bonne foi . L'attitude d'une personne qui est de mauvaise foi aurait consisté à nier l'évidence et à s'entêter dans ce travers. Or, en l'espèce, SEWAN a reconnu dès le départ que le registre de ses service providers pouvait contenir certaines données non actualisées ou incomplètes.
- La régularisation a été réalisée. Le point a été suffisamment abordé dans la présente requête.
- L'absence de toute mise en demeure préalable avant l'envoi du projet de décision du 18 mars 2022 démontre aussi que SEWAN ne pouvait prendre conscience de la gravité prétendue des infractions reprochées par l'IBPT. Pour rappel, SEWAN avait mis en ligne suffisamment de données permettant d'identifier les service providers de ses clients et avait également défini une procédure permettant de traiter les demandes d'identification de ces derniers ; ce que l'IBPT n'a jamais contesté, du reste.
- L'absence de toute plainte d'un autre opérateur ou d'un consommateur, qui n'auraient pas pu identifier un service provider constitue également la preuve de la bonne foi de SEWAN.

²⁷ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, v° *Intention*, Paris, P.U.F., 1987.

60. La Décision Attaquée n'est donc pas correctement motivée sur ce point.

4. Quant à l'adoption de mesures de réparation prises d'initiative à temps

61. Suivant les Lignes Directrices, cette circonstance atténuante signifie que le contrevenant est intervenu, en temps utile, pour atténuer les conséquences dommageables de son acte, par des démarches actives (pièce 10, page 7).

En l'espèce, il s'avère qu'aucun dommage concret dans le chef d'un consommateur ou d'un autre opérateur n'a jamais pu être démontré par l'IBPT. L'IBPT reconnaît également qu'il n'a jamais reçu la moindre plainte ni été informé de la moindre plainte d'un consommateur qui n'aurait pas pu identifier un service provider et réclamer le remboursement d'éventuelles communications indument facturées.

Et pour cause, outre le fait que les infractions soient purement administratives, SEWAN avait mis en œuvre un mécanisme de traitement des plaintes efficaces et rapides, qui existait avant même qu'elle ne soit informée des contrôles de l'IBPT (voir pièce 2 - annexes). L'IBPT n'a jamais remis en cause ce mécanisme. Cette procédure permet de réaliser l'objectif de protection des utilisateurs finaux et le traitement de leur plainte, en particulier. En outre, cette procédure va même au-delà de ce qui est imposé par la réglementation, puisque SEWAN est le seul opérateur à proposer un registre dans quatre langues : français, néerlandais, anglais et allemand.

Enfin, SEWAN a toujours expliqué à l'IBPT qu'elle partait du principe qu'une demande de remboursement qui lui était adressée par quelque personne que ce soit (consommateur ou opérateur) devait être considérée comme fondée *a priori*

En tout état de cause, quand bien même l'IBPT serait en mesure de démontrer des conséquences dommageables, la procédure existant au sein de SEWAN atténuerait ces mêmes conséquences.

62. La Décision Attaquée n'est donc pas correctement motivée sur ce point.

C.3. RÉFUTATION DES CIRCONSTANCES AGGRAVANTES RETENUES PAR L'IBPT ET DES ÉLÉMENTS INVOQUÉS EN VUE D'AJUSTER LE MONTANT DE L'AMENDE COMPTE TENU DE L'EFFET DISSUASIF (SEPTIÈME MOYEN PLUS SUBSIDIAIRE) - RÉDUCTION DE L'AMENDE

63. Au § 125 de la Décision Attaquée, l'IBPT retient comme circonstances aggravantes, d'une part, le fait que la réglementation était entrée en vigueur en date du 1^{er} mars 2019 et que SEWAN (3STARSNET à l'époque) avait été associée à l'élaboration du registre des fournisseurs de services et, d'autre part, le fait que SEWAN n'aurait pas régularisé la situation après la notification du projet de décision en date du 18 mars 2022.

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

A titre liminaire, il y a lieu de relever que, dans ses Lignes Directrices, l'IBPT ne cite que deux circonstances aggravantes, la première étant la poursuite de l'infraction et la seconde étant le refus d'adopter des mesures de réparation après que l'IBPT a pris connaissance de l'infraction (pièce 10, page 7). A proprement parler, les deux circonstances aggravantes retenues dans la Décision Attaquée ne correspondent donc pas aux circonstances aggravantes décrites dans les Lignes Directrices. En passant, l'on peut d'ailleurs s'étonner que l'IBPT retienne le fait de poursuivre l'infraction comme étant une circonstance aggravante. L'IBPT ne manque pas de rappeler que c'est lui qui décide, en toute opportunité, de poursuivre ou non une infraction (voy. § 33 de la Décision Attaquée).

Cela étant, s'agissant du premier point, l'IBPT ne démontre pas en quoi il s'agirait d'une circonstance aggravante, dès lors que l'IBPT n'a jamais cru bon d'inviter SEWAN à régulariser la situation. L'IBPT a décidé de passer directement à l'imposition d'une amende.

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

D'autre part, c'est de manière totalement inappropriée que l'IBPT retient l'écoulement du temps au titre de circonstance aggravante. Pour les raisons déjà évoquées plus haut, l'IBPT a manifestement failli à ses missions et, plus particulièrement, à sa mission de surveillance générale. Par ailleurs, l'IBPT perd de vue que, suivant les Lignes Directrices, la circonstance que l'IBPT n'ait jamais poursuivi par le passé l'infraction reprochée à SEWAN doit jouer en faveur de cette dernière.

65. Pour ces motifs supplémentaires, il n'y a pas lieu, en tout état de cause, de majorer le montant de l'amende d'un supplément de 4.000,00 €.

C.4. ABSENCE DE CARACTÈRE PROPORTIONNÉ DE L'AMENDE (HUITIÈME MOYEN PLUS SUBSIDIAIRE) - RÉDUCTION DE L'AMENDE

66. Compte tenu des éléments exposés ci-dessus, l'amende peut également être considérée comme excessive et disproportionnée eu égard à l'objectif de la réglementation. Dans son arrêt du 9 décembre 2020, la Cour de céans rappelle à ce propos qu'une amende imposée par l'IBPT ne peut dépasser ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif de la réglementation en cause²⁸.

En l'espèce, un simple rappel à l'ordre voire, au maximum, une amende de nature symbolique apparaît pleinement justifiée, au regard de l'objectif du traitement des plaintes. Les manquements reprochés par l'IBPT n'ont jamais empêché un utilisateur final d'introduire une plainte contre un fournisseur de services. SEWAN renvoie à ce qu'elle avait exposé dans son courrier du 12 avril 2022, dont la teneur n'a jamais été contredite par l'IBPT :

« En pratique, l'on peut par ailleurs constater que lorsqu'un consommateur ou un utilisateur final se plaint d'une erreur de facturation ou d'un prestataire de service, il ne s'adresse pas à ce dernier mais bien à son « *opérateur facturant* ». C'est en effet à la réception de sa facture que le consommateur ou l'utilisateur final va remarquer que certains appels lui sont erronément facturés (absence de services, tarifications incorrectes, etc.). Entre l'appel passé vers un prestataire de service et la réception de la facture litigieuse, plusieurs jours voire plusieurs semaines peuvent s'écouler.

²⁸ CMA, 9 déc. 2020, R.G. 2017/AR/1112, *Brutéle c. IBPT*, p. 26.

En outre, le consommateur ou l'utilisateur final ignore le plus souvent aussi qu'il lui est possible de s'adresser directement au prestataire de service concerné. Il préférera contacter directement son « *opérateur facturant* », qui dispose d'un service clientèle ou d'un service de traitement des plaintes.

Dans cette optique, il convient aussi de tenir compte des moyens que la SA SEWAN BELGIUM a mis en œuvre pour traiter de manière rapide et efficace les plaintes des consommateurs et des utilisateurs finaux, qui lui sont transmises par les « *opérateurs facturants* ». Ces moyens sont les suivants :

La SA SEWAN BELGIUM met à la disposition des autres opérateurs, notamment les « *opérateurs facturants* » une adresse mail (complaint@sewan.be) et un numéro d'appel spécialement dédiée au traitement des plaintes. Cette adresse et ce numéro sont bien connus des autres opérateurs et très régulièrement utilisés pour traiter les plaintes qu'ils transmettent à la SA SEWAN BELGIUM.

Le présent courrier annexe des exemples d'utilisation de cette adresse mail.

La SA SEWAN BELGIUM a inséré, dans les données communiquées à l'ASBL précitée, son propre numéro d'appel et/ou ses propres coordonnées de contact pour les cas où le prestataire de service concerné ne disposait pas d'un numéro d'appel géographique belge (points 12, 25, B et C et E à H), . Cette possibilité n'est pas interdite au regard de l'article 116/1, § 1^{er}, 6° de la LCE. Si l'article 116/1, § 1^{er}, 1°, fait expressément référence au « *fournisseur de services* », il n'en va pas ainsi de l'article 116/1, § 1^{er}, 6°.

En tout état de cause, votre Institut ne justifie pas sur quelle base cette possibilité aurait été expressément exclue.

L'idée de la SA SEWAN BELGIUM est à la fois d'assister ses clients, les prestataires de services ou les intérateurs, et de centraliser le traitement des plaintes.

La SA SEWAN BELGIUM précise, à ce propos, qu'elle a toujours adopté une attitude favorable au plaignant. Elle a toujours considéré que celui-ci était présumé de bonne foi et qu'en cas de doute, la version du plaignant devait prévaloir.

En conséquence, la SA SEWAN BELGIUM a enregistré et enregistre encore un taux proche de 100 % de réponses favorables aux plaintes qui lui ont été communiquées depuis l'entrée en vigueur de l'AM.

Les demandes de remboursement émanant d'un plaignant sont ainsi, dans leur immense majorité, suivie d'un remboursement effectif par la SA SEWAN BELGIUM. » **(pièce 2)**

67. L'on relèvera plus particulièrement que les éléments pris en compte par l'IBPT pour la fixation de l'amende à 17.950 € démontrent un manque total de proportionnalité.

- Aux §§ 67 et suivants de la Décision Attaquée, l'IBPT explique le calcul de l'amende et expose que le chiffre d'affaires de SEWAN sur le marché des VAS doit être multiplié par le nombre d'années de participation à l'infraction. L'IBPT multiplie ainsi le chiffre d'affaires par un coefficient de 1,75.

La durée infractionnelle ne peut cependant pas être prise en considération, étant donné les manquements manifestes de l'IBPT qui ont été mis en évidence ci-dessus (non-respect du délai raisonnable, non-respect du devoir de diligence et de minutie, non-exécution de ses missions légales, etc.).

- L'on relèvera par ailleurs que, dans ce même § 51 de la Décision du 24 mai 2022, l'IBPT se réfère expressément aux décisions prises en 2017 à l'égard de Nethys et de Brutélé.

Un examen de ces mêmes décisions démontre que l'IBPT applique une amende plus élevée à l'égard de SEWAN qu'à l'égard d'autres opérateurs, au regard de leurs chiffre d'affaires global

respectif officiel ou estimé (eu égard au fait que SEWAN ne connaît pas le chiffre d'affaires réalisé sur le marché pertinent).

Le tableau reproduit ci-dessus donne l'ordre de grandeur des amendes infligées aux autres opérateurs, dans les exemples de décisions cités en note de bas de page 4 dans la Décision Attaquée.

Date de la décision	opérateur	Chiffre d'affaires	Montant amende	%age CA	Description
08/03/2023	Sewan	6 000 000 €	17 950 €	0,30%	Mentions du register
23/08/2022	Telenet	2 200 000 000 €	190 000 €	0,01%	Absence de mesures de protection d'un site en cas de tempête
14/01/2020	Telenet	2 100 000 000 €	88 782 €	0,00%	Non-respect des règles d'identification (carte prepaid)
14/01/2020	Proximus	3 900 000 000 €	150 000 €	0,00%	Non-respect des règles d'identification (carte prepaid)
24/04/2019	Lycamobile	200 000 000 €	394 070 €	0,20%	Non-respect des règles d'identification (carte prepaid) - Récidive
22/01/2019	Telenet	2 000 000 000 €	300 000 €	0,02%	Numéro unique sur factures de clients non résidentiels
15/06/2018	Lycamobile	200 000 000 €	225 183 €	0,11%	Non-respect des règles d'identification (carte prepaid)
28/11/2017	Lycamobile	200 000 000 €	12 500 €	0,01%	manque de collaboration
17/10/2017	Lycamobile	200 000 000 €	25 000 €	0,01%	Frais d'itinérance
12/10/2017	SFR/Coditel	Inconnu	25 000 €		volume de data sur facture
12/10/2017	Orange belgium	1 200 000 000 €	10 000 €	0,00%	volume de data sur facture
14/07/2017	Citymesh	Inconnu	14 744 €		bande de fréquence
27/04/2017	Brutele	350 000 000 €	40 000 € (réduite à 10 000 €)	0,01%	Niveau de détail de la facture
27/04/2017	Nethys	Inconnu	96 800 € (réduite à 10 000 €)		Niveau de détail de la facture
28/09/2016	Scarlet	120 400 000 €	15 000 €	0,01%	manque d'information de clients
23/08/2016	EDPnet	15 000 000 €	10 000 €	0,07%	problème de résiliation
30/05/2016	Skype	inconnu	223 454 €		manque de déclaration
				Min	0,00%
				Average	0,06%
				max	0,30%

L'amende infligée à SEWAN par la Décision Attaquée constitue ainsi l'amende la plus élevée à ce jour, en proportion du chiffre d'affaires respectif des autres opérateurs déjà poursuivis.

Or,

- Comme précisé plus haut, l'infraction reprochée à SEWAN n'est pas une infraction moyenne. Il s'agit d'une infraction légère. Aucun préjudice réel pour les utilisateurs finaux n'a été démontré par l'IBPT. En définitive, ce qui est reproché à SEWAN est de n'avoir pas appliqué « à la lettre » l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019.

Les autres infractions qui ont été poursuivies précédemment par l'IBPT sont des infractions plus graves.

- Comme précisé plus haut aussi, SEWAN démontre à suffisance des circonstances atténuantes et démontre à suffisance l'absence de circonstances aggravantes dans son chef. Aucune circonstance atténuante n'a été retenue par l'IPBT, qui se limite, pour certaines d'entre elles, à les dénier, sans plus.

68. Pour ces raisons aussi, il y a lieu de réduire l'amende à son minimum légal.

PAR CES MOTIFS,

Sous toutes réserves généralement quelconques et sous dénégalion de tous faits non expressément reconnus,

PLAISE A LA COUR DE CEANS,

- Déclarer la présente requête recevable et fondée ;
- Ce fait :
 - A titre principal : annuler la Décision Attaquée en toutes ses dispositions ;
 - A titre plus subsidiaire : annuler la Décision Attaquée en tant qu'elle inflige une amende à SEWAN ;
 - A titre encore plus subsidiaire : remplacer l'amende par une déclaration de culpabilité ou réduire l'amende infligée à SEWAN soit à une amende strictement symbolique soit au minimum réglementaire ;
- En tout état de cause : condamner l'IBPT aux frais et aux dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure égale à 1.800,00 € ;

Bruxelles, le 14 septembre 2023.

Pour la S.A. SEWAN BELGIUM
Son Conseil,
Marc LOVENIERS
(marc.loveniers@d-lawfirm.be)

Annexe : inventaire des pièces

Marc Loveniers
Avocat
132, boulevard Brand Whitlock
1200 BRUXELLES

INVENTAIRE DES PIECES

En cause de la S.A. SEWAN BELGIUM / IBPT

1. Projet de décision du 18 mars 2022
2. Courrier d'observations du Conseil de SEWAN BELGIUM à l'IBPT du 12 avril 2022
3. Décision du Conseil de l'IBPT du 24 mai 2022 concernant le non-respect par SEWAN de l'article 116/1, § 1^{er}, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 instituant le registre visé à l'article 116/1, § 1^{er}, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques
4. Communiqué de presse de l'IBPT du 30 mai 2022
5. Constat d'huissier du 8 juin 2022
6. Courrier de SEWAN BELGIUM à l'IBPT du 23 juin 2022 (+ annexes) à l'IBPT
7. Courrier de SEWAN BELGIUM à l'IBPT du 5 juillet 2022
8. Fichier EXCEL reprenant les données de registres des concurrents de SEWAN BELGIUM (+ copies d'écran)
9. Relevé des connexions au registre des fournisseurs de services de SEWAN
10. Lignes Directrices
11. Mail du 22.04.2020 de l'IBPT
12. Echanges IBPT - SEWAN des 23 au 25 novembre 2021 (augmentation du nombre de requêtes)
13. Communication du chiffre d'affaires de SEWAN sur le marché VAS (confidentiel)
14. Arrêt de la Cour des Marchés du
15. Projet de décision du 19 avril 2023
16. Observations de SEWAN (+ annexes) du 12.05.2023
17. Décision Attaquée du 4 juillet 2023 fixant le montant de l'amende infligée à SEWAN pour le non-respect de certaines règles relatives au registre des numéros payants
18. Compte-rendu de l'audition du 23.05.2023 (mail du 30.05.2023 de SEWAN à l'IBPT)