

Commission d'éthique pour les télécommunications

Ellipse Building – Bâtiment C
Boulevard du Roi Albert II, 35
1030 BRUXELLES

Communication n° 2010/001

du

10 décembre 2010

concernant

**le traitement des plaintes par le secrétariat
de la Commission d'Éthique**

1. Introduction

La présente communication vise à déterminer le mode de traitement par le secrétariat des plaintes adressées à la Commission d'éthique pour les télécommunications.

La présente Communication a la valeur d'une directive, mais ne remplace aucunement (les parties pertinentes pour le traitement des plaintes de) l'arrêté royal du 1^{er} avril 2007 relatif à la procédure et aux règles pratiques relatives au fonctionnement de la Commission d'éthique pour la fourniture de services payants via des réseaux de communications électroniques, publié au *Moniteur belge* du 12 avril 2007 (ci-après: "l'AR Procédure").

L'article 7, §4, de l'AR Procédure stipule ce qui suit concernant le mode de traitement par le secrétariat des plaintes adressées à la Commission d'éthique pour les télécommunications:

"§ 4. La Commission d'éthique pour les télécommunications peut donner des instructions au secrétariat quant à la manière dont les plaintes adressées à la Commission d'éthique pour les télécommunications doivent être traitées.

Ces instructions peuvent entre autres comporter que le secrétariat transmet les catégories de plaintes définies par la Commission d'éthique pour les télécommunications à un point de contact en vue de pré-enquêter sur la plainte et d'émettre un avis à ce propos en dehors de toute procédure administrative ou judiciaire sur la base d'un code de conduite reconnu par la Commission d'éthique pour les télécommunications.

Les instructions sont publiées sur le site Internet qui informe le public de la manière dont une plainte individuelle peut être introduite auprès de la Commission d'éthique pour les télécommunications et dans une brochure qui a la même fonction. »

Conformément à l'article 134, §1^{er}, dernier alinéa, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (« IBPT ») assure le secrétariat de la Commission d'éthique pour les télécommunications.

2. Considérations générales

L'AR Procédure du 1^{er} avril 2007 détaille principalement les procédures gérées par le secrétariat pour soumettre un dossier (entre autres un dossier initié sur la base d'une plainte) lors d'une audience de la Commission d'éthique pour les télécommunications.

La procédure fondée sur une plainte est composée d'un échange d'avis écrits entre le plaignant et le prestataire de services par le biais du secrétariat et d'une possibilité

(facultative) de défendre ce point de vue lors d'une audience de la Commission d'Éthique, qui en règle générale a lieu dans les bâtiments de l'IBPT à Bruxelles. Les étapes de la procédure sont liées aux délais et comportent des garanties visant à obtenir un 'processus' honnête.

Cette procédure doit être utilisée efficacement au vu des moyens dont disposent actuellement la Commission d'éthique et le secrétariat.

Par conséquent, la Commission d'éthique fixe un certain nombre de **priorités** et en général, le secrétariat se voit confier la mission de trouver pour une plainte la **meilleure autorité et procédure** ¹, compte tenu des priorités fixées par la Commission d'éthique.

3. Priorités de la Commission d'Éthique

3.1. D'un point de vue historique, la Commission d'éthique pour les télécommunications a été créée pour veiller à ce que :

- les numéros payants ne deviennent pas une plateforme pour la fourniture (contre paiement) d'un contenu inapproprié (composante éthique)
- les mesures structurelles visant à empêcher l'accès à un contenu inapproprié (en particulier en offrant un tel contenu sous des séries de numéro séparées) par des mineurs d'âge soient respectées par les prestataires de services (composante protection structurelle des mineurs d'âge)

D'autre part, il n'existe pas d'autre autorité compétente que la Commission d'éthique pour certains aspects liés à l'éthique et à la protection des mineurs d'âge au niveau des numéros payants.

Ainsi la Commission d'éthique considère-t-elle comme une évidence le fait de donner la **priorité aux plaintes liées à l'éthique et la garantie de la protection structurelle des mineurs d'âge.**

3.2. Globalement, ce sont les factures inopinément élevées qui sont la cause de la plupart des plaintes liées aux numéros payants.

C'est la raison pour laquelle le Code d'éthique pour les télécommunications comprend un certain nombre de **mesures préventives** que les prestataires de services doivent intégrer **en vue d'informer et de protéger leur clientèle.**

Les principales mesures de ce type sont :

- des messages d'avertissement et/ou d'information avant le début de la communication (payante) et/ou après qu'un montant défini par mois ait été atteint ;

¹ Pour certains domaines, la Commission d'éthique pour les télécommunications partage ses compétences avec d'autres autorités, comme le Service public fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie, qui veille au respect entre autres de la législation en matière de protection du consommateur et de la législation relative au commerce électronique.

- des processus visant à garantir le consentement informé de l'utilisateur final avec l'achat de certains types de service payant (généralement un service SMS fourni par le biais de plusieurs messages sur une plus longue période) ;
- l'instauration de tarifs maximums ou l'interdiction de certaines méthodes de facturation

Ces mesures sont de nature générale/structurelle et exigent en règle générale une implémentation technique.

La non-implémentation et donc l'absence de ces mesures témoigne en général d'une certaine mauvaise volonté et porte préjudice à la protection souhaitée par les autorités législatives (en l'espèce, le législateur et le Roi).

Dès lors, **la poursuite de telles infractions structurelles aux mesures préventives inscrites dans le Code d'éthique**, est donc également une **priorité** de la Commission d'éthique.

3.3. Grâce à sa proposition de Code d'éthique, la Commission d'éthique a voulu mettre les accents qu'elle souhaitait afin d'améliorer les expériences des utilisateurs finals avec les services payants.

Quelques uns de ses accents importants sont :

- l'obligation d'avoir un service clientèle de qualité (accessible via un numéro non payant).
- la mesure selon laquelle le message STOP² doit être envoyé au numéro utilisé par le service concerné (et pas vers un autre numéro court SMS ou MMS).

Le respect des obligations basées sur ces accents (qui ne sont cependant plus préventifs) nécessite également une modification générale/structurelle de la méthode de travail de certains prestataires de services et lorsque ceux-ci ne la changent pas, cela montre généralement qu'ils font preuve de mauvaise volonté.

Par conséquent, la poursuite d'infractions structurelles aux obligations du Code d'éthique afin d'améliorer les expériences des utilisateurs finals avec les services payants est actuellement prioritaire pour la Commission d'éthique.

² Le mot-clé 'STOP' sert à se désabonner d'un service de messagerie payant, qui est généralement fourni à l'aide de plusieurs SMS payants.

4. Directives pour le traitement des plaintes par le secrétariat

4.1. Renvoi de plaintes pour lesquelles la Commission d'éthique n'est manifestement pas compétente

L'expérience nous enseigne que les renvois à 'éthique' et 'télécommunications' au nom de la Commission d'éthique pour les télécommunications attire des plaintes, pour lesquelles la Commission d'éthique n'est, en tant que régulateur de la bonne utilisation des numéros payants (numéros 070, numéros '0900' et numéros 'SMS et MMS courts de 4 chiffres'), pas compétente.

Il s'agit par exemple de plaintes liées aux :

- pratiques immorales commises à l'aide des télécommunications (ex. communications non souhaitées / appels anonymes)
- pratiques contractuelles ou autres pratiques des opérateurs de télécommunications qui sont ressenties par les citoyens comme immorales (ex. indemnités de rupture élevées, factures élevées d'Internet mobile, ...).

Dans la mesure où la Commission d'éthique n'est manifestement pas compétente pour de telles plaintes, le Secrétariat est habilité à renvoyer en dehors de toute procédure le plaignant vers une autorité qui selon lui est effectivement compétente.

4.2. Traitement en fonction de la qualification pouvant être conférée aux faits

4.2.1. Faits relevant également d'un code de conduite suffisamment protecteur

a) L'article 7, §4 de l'AR Procédure suggère, notamment au vu du Rapport au Roi³, que lorsqu'il existe une manière alternative de régler des litiges, reconnue comme suffisamment protectrice par la Commission d'éthique pour les télécommunications, il est demandé au secrétariat de transmettre ces plaintes à un point de contact en vue d'un règlement des litiges extrajudiciaire et extra-administratif.

Si un fait ou un ensemble de faits peut relever tant du Code d'éthique pour les télécommunications que d'un code de conduite, dont la protection est reconnue comme équivalente ou supérieure au Code d'éthique, le secrétariat peut toujours transmettre la plainte pour pré-enquête et avis à un point de contact désigné par le ou les auteurs du code de conduite.

b) S'il ressort de l'avis, en application de l'article 7, §4, de l'AR Procédure, qu'un arrangement a pu être trouvé en faveur du plaignant et pour autant que le fait ou l'ensemble des faits ne relèvent pas du champ d'application des priorités déterminées au point 3 ci-dessus, le secrétariat peut, avec le consentement du plaignant, décider de ne pas poursuivre la procédure lancée sur la base d'une plainte.

³ Voir Moniteur belge, 12 avril 2007, p. 20183.

c) Si l'avis ne conclut pas à un arrangement en faveur du plaignant, le secrétariat peut pour les plaintes

- concernant des faits ou un ensemble de faits qui ne relèvent pas du champ d'application des priorités fixées au point 3 ci-dessus
- introduites par un utilisateur final⁴ et
- qui portent sur un montant contesté atteignant 50 euros par mois

proposer une intervention par le service de médiation pour les télécommunications et en cas d'accord du plaignant, suspendre la procédure jusqu'à ce que toute la clarté soit faite sur l'obtention ou non d'un arrangement à l'amiable.

4.2.2. Faits susceptibles d'entrer en considération pour une poursuite judiciaire devant une juridiction répressive

D'autre part, une plainte peut établir qu'un fait ou un ensemble de faits constituent un crime ou un délit (par exemple une fraude ou une escroquerie). Dans ce cas-là, le secrétariat suivra les prescriptions de l'article 29, alinéa premier, du Code d'instruction criminelle, qui stipule :

« Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel l'inculpé pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

Dans ces cas-là, le secrétariat proposera à la Commission d'éthique de donner la priorité à une procédure pénale. Si la Commission d'éthique marque son accord sur cette proposition, le secrétariat portera formellement⁵ les faits et les renseignements nécessaires à la connaissance du Procureur du Roi compétent. Le secrétariat suspendra ensuite le traitement de la plainte et attendra une décision relative à la poursuite judiciaire. Si la plainte est traitée par la juridiction répressive, le secrétariat tirera les conclusions du jugement de la juridiction répressive (dont l'application du principe "non bis in idem").

4.2.3. Infractions intentionnelles et faits qui combinés à d'autres faits issus d'autres dossiers de plaintes indiquent une infraction structurelle au Code d'éthique

a) En général, il est demandé au secrétariat de donner la priorité au traitement et à la soumission en audience de plaintes établissant une éventuelle infraction intentionnelle au Code d'éthique.

b) Lors de l'examen d'une plainte isolée, le caractère intentionnel d'une infraction éventuelle au Code d'éthique peut parfois susciter des doutes⁶.

⁴ Une plainte peut par exemple aussi être introduite par un prestataire de services contre un prestataire de services concurrent.

⁵ Cela n'empêche pas qu'avant la suggestion formelle, le secrétariat se consulte avec le plaignant et/ou l'autorité pénale compétente.

⁶ Une infraction peut également être commise par inadvertance.

L'arrivée d'une série de plaintes sur le même thème chez un seul et même fournisseur au cours d'une courte période est une indication importante de l'élément intentionnel.

Pour des raisons d'efficacité, le secrétariat peut subordonner le traitement des différents dossiers de plaintes individuels à l'exécution et au résultat d'une procédure lancée de sa propre initiative⁷, suivant éventuellement la procédure d'urgence⁸.

Si le résultat atteint par une procédure lancée de sa propre initiative implique également l'indemnisation du plaignant concerné, le secrétariat peut considérer les dossiers de plainte en question comme sans objet.

4.3. Traitement d'une plainte adressée à plusieurs organismes de traitement des plaintes

L'expérience montre que certains plaignants s'adressent en même temps à plusieurs autorités compétentes (dont les compétences légales sont parfois différentes).

S'il peut être établi sur la base de la plainte ou au cours du traitement du dossier que tel est le cas, le secrétariat se concertera avec les organismes concernés et agira conformément aux priorités et aux méthodes de traitement décrites ci-dessus.

Si les organismes concernés sont d'accord sur le fait que la Commission d'éthique est l'autorité la plus appropriée pour traiter le dossier, le secrétariat peut, le cas échéant, demander l'avis formel de ces organismes. Cet avis est joint au dossier présenté à l'audience de la Commission d'éthique.

4.4. Traitement en fonction du montant contesté

Même si l'article 7, §4 de l'AR Procédure n'a pas été appliqué (par exemple parce qu'aucun code de conduite reconnu n'est d'application ou que les faits ne relèvent pas du champ d'application d'un code de conduite reconnu)⁹ le secrétariat peut pour les plaintes

- concernant des faits ou un ensemble de faits qui ne relèvent pas du champ d'application des priorités fixées au point 3 ci-dessus
- introduites par un utilisateur final¹⁰ et
- qui portent sur un montant contesté atteignant 50 euros par mois

proposer une intervention par le service de médiation pour les télécommunications et en cas d'accord du plaignant, suspendre la procédure jusqu'à ce que toute la clarté soit faite sur l'obtention ou non d'un arrangement à l'amiable.

⁷ Voir les articles 13 et suivants de l'AR Procédure du 1^{er} avril 2007

⁸ Voir article 28 de l'AR Procédure

⁹ Voir ci-dessus section 4.2.1.

¹⁰ Une plainte peut par exemple aussi être introduite par un prestataire de services contre un prestataire de services concurrent.

5. Evolution et évaluation

Sauf en cas d'adaptation pour des considérations pratiques (ex. impossibilité d'appliquer dans la pratique un principe de cette communication), les principes de cette communication seront évalués et au besoin adaptés lors de:

- chaque adaptation au cadre législatif ou réglementaire, en vertu duquel la Commission d'éthique est appelée à travailler ;
- chaque adaptation significative des moyens (humains) mis à la disposition du secrétariat pour son fonctionnement ;
- l'apparition de nouvelles tendances du marché, en particulier lorsque celles-ci nécessitent une adaptation des priorités de la Commission d'éthique.

Pour la Commission d'éthique pour les télécommunications

Willem Debeuckelaere
Président