



Institut belge des services postaux  
et des télécommunications

**Communication du Conseil de l'IBPT  
du 31 mars 2020  
concernant les lignes directrices relatives au calcul du  
montant des amendes administratives imposées par  
l'IBPT**

## TABLE DES MATIÈRES

1. Objet.....	3
2. Cadre juridique et principes généraux .....	3
3. Méthode pour la fixation du montant des amendes.....	5
3.1. Calcul du montant de base de l'amende .....	5
3.1.1. Chiffre d'affaires sur le marché concerné .....	5
3.1.2. Gravité de l'infraction.....	5
3.1.3. Durée de l'infraction .....	6
3.2. Adaptation du montant de base en fonction de circonstances aggravantes et atténuantes .....	6
3.3. Ajustement du montant de l'amende compte tenu de l'effet dissuasif et de la proportionnalité.....	8
3.4. Vérification du respect des seuils légaux.....	9

## 1. Objet

1. La loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (ci-après « loi statut ») permet à l'IBPT d'imposer des amendes aux contrevenants<sup>1</sup> lorsqu'il constate l'existence d'une infraction à la législation ou à la réglementation dont l'IBPT contrôle le respect ou aux décisions prises par l'IBPT en exécution de cette législation ou réglementation. L'article 14 de la loi statut détermine les textes de loi et les arrêtés d'exécution correspondants dont l'IBPT est chargé de contrôler le respect.

2. Ces lignes directrices visent à poursuivre les objectifs suivants :

(i) fixer un cadre général pour la fixation du montant des amendes imposées par l'IBPT ;

(ii) offrir un certain degré de transparence quant à la méthode et aux critères que l'IBPT utilise à cette fin ;

(iii) maintenir une marge de manœuvre suffisante pour que l'IBPT puisse préserver la nature dissuasive des amendes et en adapter le montant aux circonstances propres à chaque affaire ;

(iv) éviter un degré trop élevé de prévisibilité facilitant les analyses de risque par les contrevenants potentiels.

3. Les présentes lignes directrices s'appuient sur la pratique décisionnelle de l'IBPT en matière d'imposition d'amendes. Elles s'appliquent à l'ensemble des infractions à la législation ou à la réglementation dont l'IBPT contrôle le respect ou aux décisions prises par l'IBPT en exécution de cette législation ou réglementation.

## 2. Cadre juridique et principes généraux

4. L'article 21, § 5, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi statut énonce que si le Conseil conclut à l'existence d'une infraction, il peut imposer :

*« le paiement dans le délai imparti par le Conseil d'une amende administrative au profit du Trésor public d'un montant maximal de 5.000 euros pour les personnes physiques et de 5 % au maximum du chiffre d'affaires du contrevenant réalisé au cours de l'exercice complet le plus récent dans le secteur des communications électroniques ou des services postaux en Belgique ou si le contrevenant ne développe pas d'activités lui faisant réaliser un chiffre d'affaires, d'un montant maximal de 1.000.000 d'euros pour les personnes morales. Pour les infractions 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 du contrevenant réalisé dans le secteur en question au cours de l'exercice complet le plus récent, plafonné à 125.000 euros ».*

5. Conformément à l'article 21, § 6, de la loi statut, lorsque l'amende infligée n'a pas permis de remédier à l'infraction, l'IBPT peut imposer une nouvelle amende dont le montant ou le pourcentage maximum représente le double du montant ou du pourcentage visé ci-dessus.

---

<sup>1</sup> Ces lignes directrices ne s'appliquent pas aux sanctions qui peuvent être imposées aux personnes physiques en application de l'article 21, § 5, 2<sup>o</sup>, de la loi statut. Cet article prévoit à leur sujet un montant maximal de 5.000 euros. L'amende est déterminée à leur égard en tenant compte de la gravité de l'infraction, ainsi que des autres caractéristiques de l'affaire.

6. La loi statut ne fixe que les seuils maximaux pour le montant des amendes, mais ne précise pas la méthodologie et les critères que l'IBPT doit appliquer pour le calcul desdites amendes<sup>2</sup>. Dès lors, sous ces seuils maximaux, la détermination du montant de l'amende relève du pouvoir discrétionnaire de l'IBPT<sup>3</sup>.
7. Les objectifs de l'amende sont, d'une part, de réagir de manière appropriée au non-respect de la réglementation et, d'autre part, d'avoir un effet dissuasif. Il ne s'agit pas de dédommager la victime du comportement irrégulier. L'effet dissuasif a deux facettes : il s'agit d'inciter le contrevenant (effet dissuasif spécifique) à ne plus commettre l'infraction et à inciter les tiers (effet dissuasif général) à ne pas commettre l'infraction (ou une infraction similaire).
8. En vertu du principe de proportionnalité, le montant de l'amende proposée doit être suffisamment élevé pour atteindre les objectifs poursuivis, sans toutefois dépasser ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
9. L'IBPT appliquera la méthodologie et les critères décrits dans les présentes lignes directrices chaque fois qu'il estimera opportun et justifié d'imposer une amende administrative à un contrevenant. L'amende imposée dans une affaire spécifique dépend des circonstances propres à cette affaire<sup>4</sup>.
10. Enfin, il est à noter que l'IBPT peut s'écarter de cette méthodologie générale pour la fixation d'amendes ou des limites fixées au point 19 (voy. *infra*), si cela est justifié par les particularités d'une affaire donnée ou la nécessité d'atteindre un niveau dissuasif dans une affaire particulière.<sup>5</sup>
11. Les présentes lignes directrices seront, le cas échéant, revues à la lumière de l'expérience acquise dans leur application.

---

<sup>2</sup> Bruxelles (Cour des marchés), 2 octobre 2019, 2016/AR/1312 (*Skype/IBPT*), p.23

<sup>3</sup> Voy. dans ce sens Bruxelles (Cour des marchés), 2 octobre 2019, 2016/AR/1312 (*Skype/IBPT*), p. 22 « À cet égard, il faut d'abord observer que l'IBPT fait valoir à juste titre qu'il dispose d'un pouvoir discrétionnaire » ; Voy. également : Bruxelles (Cour des marchés), 17 avril 2013, 2012/AR/273 (*Telenet/IBPT*), p. 25 : « L'IBPT dispose d'une marge d'appréciation dans le cadre de la constatation de la gravité d'une infraction, pour autant que la décision sur ce point soit suffisamment motivée et justifiée à la lumière des éléments juridiques et factuels invoqués. » (traduction libre).

<sup>4</sup> Voy. en ce sens l'article 30, § 3, a) de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen, qui énonce que « L'autorité compétente a le pouvoir d'exiger qu'il soit mis fin au manquement visé au paragraphe 2, soit immédiatement soit dans un délai raisonnable, et prend des mesures appropriées et proportionnées pour garantir le respect des conditions. À cet égard, les États membres habilite les autorités compétentes à imposer : a) s'il y a lieu, des sanctions financières dissuasives, pouvant comporter des astreintes avec effet rétroactif;... » (nous soulignons). Ces mêmes principes figurent également à l'article 10, § 3, de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, comme modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009.

<sup>5</sup> Voy. également dans ce sens : Bruxelles (Cour des marchés), 17 avril 2013, 2012/AR/273 (*Telenet/IBPT*) : « L'Institut ne peut pas, en tout état de cause, être tenu par des décisions d'amende précédentes pour autant qu'il motive sa décision actuelle de manière efficace et cohérente, en tenant compte des faits et circonstances propres à cette affaire » (traduction libre).

### 3. Méthode pour la fixation du montant des amendes

12. La méthodologie énoncée par les présentes lignes directrices consiste à prendre comme point de départ pour la détermination d'une amende administrative un montant de base, qui est fonction d'un chiffre d'affaires, du degré de gravité de l'infraction et de la durée de l'infraction. Ensuite, le montant de base est ajusté en fonction du comportement du contrevenant, en tenant compte des circonstances atténuantes et/ou aggravantes qui auront pour effet d'augmenter ou de diminuer le montant de base de l'amende. Enfin, l'IBPT vérifie que le montant de l'amende est dissuasif, proportionné et qu'il est inférieur aux montants maximaux autorisés par la loi.

#### 3.1. Calcul du montant de base de l'amende

##### 3.1.1. Chiffre d'affaires sur le marché concerné

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 »).

14. Lorsqu'il n'est pas possible de disposer de données ou lorsque celles-ci ne sont pas fiables ou complètes pour déterminer le chiffre d'affaires pertinent, il convient de procéder à des estimations les plus raisonnables possibles en utilisant les meilleures données disponibles. Ainsi, il pourra être fait usage de données de l'entreprise disponibles publiquement (comme les rapports annuels, les comptes annuels déposés à la Centrale des bilans de la Banque nationale de Belgique, le site Internet de l'entreprise), de données communiquées par l'entreprise à l'IBPT (enquêtes statistiques, modèles de coûts, etc.).

15. À défaut de pouvoir obtenir l'information par l'un de ces biais, l'IBPT déterminera un chiffre d'affaires approximatif sur la base d'autres informations telles que :

- 1) Les données partielles recueillies ;
- 2) Les données obtenues de tiers<sup>6</sup> ;
- 3) Le chiffre d'affaires d'une entité comparable<sup>7</sup> ;
- 4) Le chiffre d'affaires du contrevenant pour un bien ou un service similaire pendant la même période ou pendant une autre période.

##### 3.1.2. Gravité de l'infraction

16. La deuxième étape du calcul du montant de base consiste à multiplier le chiffre d'affaires pertinent par un pourcentage qui représente le degré de gravité de l'infraction, qui peut être légère, moyenne, grave ou très grave.

---

<sup>6</sup> Par analogie avec l'article 21, § 5, dernier alinéa, de la loi statut.

<sup>7</sup> Par analogie avec l'article 21, § 5, dernier alinéa, de la loi statut.

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.

19. En principe, le pourcentage de gravité varie de 0 % à 5 % du chiffre d'affaires pertinent.

### 3.1.3. Durée de l'infraction

20. La troisième étape pour déterminer le montant de base consiste à multiplier le chiffre d'affaires obtenu à la suite des deux premières étapes (chiffre d'affaires pertinent multiplié par le coefficient de gravité) par la durée de l'infraction.

L'IBPT peut tenir compte de la période pendant laquelle l'infraction produit encore des effets après qu'elle a formellement cessé.

## 3.2. Adaptation du montant de base en fonction de circonstances aggravantes et atténuantes

21. Dans un second temps, l'IBPT estime qu'il est approprié et proportionnel d'adapter le montant de base en fonction du comportement concret du contrevenant, en tenant compte des circonstances aggravantes et/ou atténuantes qui sont susceptibles respectivement d'augmenter et/ou de diminuer le montant de l'amende.

22. Le tableau ci-dessous reprend des exemples non exhaustifs des circonstances atténuantes et aggravantes.

Circonstances aggravantes	Circonstances atténuantes
<b>Lorsque l'infraction s'est réalisée</b>	
Existence de décision d'imposition d'amende administrative pour des infractions similaires commises par d'autres contrevenants.	L'IBPT n'a jamais poursuivi l'infraction par le passé bien qu'elle se soit déjà produite.

Le caractère intentionnel de l'infraction <sup>8</sup> .	L'infraction a été commise de manière non intentionnelle <sup>9</sup> .
Récidive par le même contrevenant d'une infraction de même nature ou d'infractions récentes.	
<b>Collaboration avec l'IBPT</b>	
Refus de coopérer ou obstruction pendant le déroulement de l'enquête (par exemple la fourniture d'informations inexactes, dénaturées, incomplètes ou le fait de ne pas respecter les délais fixés dans le cadre de l'enquête).	Contribution efficace et significative à l'enquête au-delà des obligations juridiques de coopérer <sup>10</sup> .
	La circonstance que l'infraction a été communiquée à l'IBPT par le contrevenant lui-même.
<b>Fin de l'infraction/mesures de réparation</b>	
Poursuite de l'infraction.	Le contrevenant met fin à l'infraction de manière volontaire dès les premières interventions de l'IBPT. <sup>11</sup>
Le refus d'adopter des mesures de réparation après que l'IBPT a pris connaissance de l'infraction <sup>12</sup> .	L'adoption de mesures de réparation prises d'initiative et à temps <sup>13</sup> . Ces mesures consistent pour le contrevenant en des démarches actives pour atténuer les conséquences dommageables de son acte, par exemple, en indemnisant volontairement, à temps et de manière adéquate, les personnes ayant subi un dommage à la suite de l'infraction.

<sup>8</sup> Bruxelles (Cour des marchés), 17 avril 2013, 2012/AR/273 (*Telenet/IBPT*), p. 32 : « *La présence ou l'absence d'intention dans le chef du contrevenant peut jouer un rôle en tant que circonstance aggravante ou atténuante* ». (traduction libre)

<sup>9</sup> Bruxelles (Cour des marchés), 17 avril 2013, 2012/AR/273 (*Telenet/IBPT*), p. 31 : « *L'IBPT a considéré à juste titre qu'il était question d'une circonstance aggravante : comme invoqué à juste titre [par l'IBPT], Telenet devait savoir qu'un renvoi à son site Internet ne suffisait pas.* » (traduction libre) Voy. également dans ce sens les « *Penalty Guidelines* » d'Ofcom où il est à noter que l'OFCOM prend en compte « *the extent to which the contravention occurred deliberately or recklessly, including the extent senior management knew, or ought to have known, that a contravention was occurring or would occur* » (Traduction libre : « *dans quelle mesure l'infraction a eu lieu de manière délibérée ou imprudente et dans quelle mesure la direction savait ou aurait dû savoir qu'une infraction avait ou aurait lieu* »), (OFCOM, « *Penalty guidelines. Section 392 Communications Act 2003* », publiées le 14 septembre 2017, [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0022/106267/Penalty-Guidelines-September-2017.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0022/106267/Penalty-Guidelines-September-2017.pdf), § 1.12, tiret 5, ci-après « **OFCOM Penalty Guidelines** »).

<sup>10</sup> Bruxelles (Cour des marchés), 17 avril 2013, 2012/AR/273 (*Telenet/IBPT*), p. 32 : « *Avec l'IBPT, la Cour estime que l'application normale ultérieure de la législation par Telenet et sa collaboration à l'enquête ne doivent pas être retenues comme circonstances atténuantes.* » (traduction libre)

<sup>11</sup> Dans ses « *Penalty Guidelines* », OFCOM prend en compte « *timely and effective steps were taken to end it, once the regulated body became aware of it* » (Traduction libre : « *des mesures opportunes et efficaces aient été prises pour y mettre fin [nous précisons : à l'infraction], une fois que l'organisation régulée en a eu connaissance* »), OFCOM *Penalty Guidelines*, § 1.12, tiret 6

<sup>12</sup> Bruxelles (Cour des marchés), 14 septembre 2011, RG 2010/AR/2356 (*Belgacom/IBPT*), point 69 : « *L'absence de mesures de réparation efficaces même après l'intervention de l'IBPT et la minimisation des fautes et erreurs matérielles sont symptomatiques de la gravité de l'infraction* ». (traduction libre)

<sup>13</sup> Bruxelles (Cour des marchés), 14 septembre 2010, 2010/AR/2356, point 69 : « *Les mesures de réparation adoptées par Belgacom ne constituent en aucun cas une circonstance atténuante, étant donné qu'elles ont été adoptées tardivement et, par conséquent, ne réparent pas les préjudices infligés aux abonnés.* » (traduction libre)

23. Le montant de base sera diminué (circonstances atténuantes) ou augmenté (circonstances aggravantes) d'un montant représentant un pourcentage de ce montant de base.

### 3.3. Ajustement du montant de l'amende compte tenu de l'effet dissuasif et de la proportionnalité

24. Lors des différentes étapes susmentionnées, l'IBPT prend en compte la proportionnalité et la nécessité de donner à l'amende un effet dissuasif ce qui, peut, le cas échéant, mener à un ajustement du montant de l'amende à la hausse ou à la baisse.

25. En effet, il est essentiel que le montant de l'amende soit suffisamment élevé pour que cette dernière ait un effet dissuasif. À cette fin, l'IBPT peut augmenter le montant de l'amende à imposer aux contrevenants dont le chiffre d'affaires, au-delà des ventes des biens et services auxquels l'infraction se réfère, est particulièrement important.<sup>14</sup>

26. L'amende sera dissuasive lorsqu'elle a pour effet d'amener les acteurs du marché à estimer que les risques découlant du comportement illégal surpassent les possibles gains illicites. Les gains illicites sont l'avantage (financier ou autre) que l'infraction procure au contrevenant (ou à toute personne qui y est liée) ou qu'il pouvait espérer retirer de l'infraction<sup>15</sup>. Ainsi, l'IBPT prend en compte, le cas échéant, la nécessité de majorer le montant de l'amende afin de dépasser le montant des gains illicites, lorsqu'une telle estimation est possible.<sup>16</sup>

27. Enfin, le montant de l'amende proposée doit être suffisamment élevé pour atteindre les objectifs poursuivis, mais en vertu du principe de proportionnalité, ledit montant ne devrait toutefois pas dépasser ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs. Pour apprécier la proportionnalité du montant de l'amende, l'IBPT tiendra compte de la taille du contrevenant et de sa capacité financière.

---

<sup>14</sup> Voy. par analogie en ce sens : lignes directrices de la Commission européenne pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement (CE) no 1/2003, § 30.

<sup>15</sup> Voy. en ce sens l'OFCOM qui prend en compte pour le calcul du montant de l'amende, « *Any gain (financial or otherwise) made by the regulated body in breach (or any connected body) as a result of the contravention* ». (Traduction libre : « *tout gain (financier ou autre) retiré par l'organisation régulée en violation (ou toute organisation qui y est liée) suite à l'infraction* ». OFCOM Penalty Guidelines, § 1.12, tiret 2.

<sup>16</sup> Voy. par exemple les OFCOM Penalty Guidelines, § 1.13 : « *When considering the degree of harm caused by the contravention and/or any gain made by the regulated body as a result of the contravention Ofcom may seek to quantify those amounts in appropriate cases but will not necessarily do so in all cases* » (Traduction libre : « *Lorsqu'elle considère la gravité du préjudice causé par l'infraction et/ou tout gain réalisé par l'organisation régulée suite à l'infraction, Ofcom peut chercher à quantifier ces montants dans certains cas mais ne le fera pas forcément dans tous les cas* »).



### **3.4. Vérification du respect des seuils légaux**

28. Finalement, l'IBPT contrôle le montant obtenu et vérifie que le montant retenu soit inférieur aux montants maximaux de l'amende fixés par l'article 21, § 5, alinéa 1, 2° et § 6, de la loi statut (voy. ci-dessus). En cas de dépassement, le montant de l'amende est ramené sous les seuils légaux applicables.

Axel Desmedt  
Membre du Conseil

Jack Hamande  
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren  
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen  
Président du Conseil