

**Version traduite de la
Décision du Conseil de l'IBPT
du 4 juillet 2023
à Lycamobile sprl
concernant**

**le non-raccordement à la base de données de numéros
centrale**

Version non-confidentielle

TABLE DES MATIÈRES

1. Objet.....	3
2. La loi sur le statut de l'IBPT	4
3. Procédure.....	7
4. Faits.....	8
5. Griefs	10
5.1. Griefs cités dans le projet de décision du 8 mars 2023.....	10
5.2. Remarques orales de Lycamobile sprl	13
5.3. Réponse de l'IBPT aux remarques orales de Lycamobile sprl	13
5.4. Décision et formulation du grief.....	15
6. Imposition d'une amende administrative.....	17
6.1. Nécessité d'imposer une amende	17
6.2. Principes de calcul du montant de l'amende.....	18
6.3. Calcul du montant	19
6.3.1. <i>Chiffre d'affaires pertinent</i>	19
6.3.2. <i>La gravité de l'infraction</i>	19
6.3.3. <i>Durée de l'infraction</i>	21
6.3.4. <i>Circonstances aggravantes et atténuantes</i>	22
6.3.5. <i>Calcul final du montant de l'amende</i>	23
7. Conclusion	25
8. Voies de recours	26

1. Objet

1. L'IBPT constate, à l'égard de Lycamobile sprl, une infraction à son obligation en vertu de l'article 106/2 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après « LCE ») ainsi qu'à son obligation en vertu de l'article 3 de l'arrêté royal du 10 février 2022 relatif à la base de données de numéros centrale (ci-après : « AR base de données de numéros centrale »).
2. L'article 106/2 de la LCE oblige tous les opérateurs qui offrent des services téléphoniques publics à établir une base de données de numéros centrale (§ 1^{er}) en Belgique (§ 2), dans laquelle les données-abonnés sont conservées de manière centralisée (§ 3), les activités professionnelles de manière optionnelle (§ 4) et dans tous les cas, par numéro d'abonné, le nom de l'opérateur qui a la relation contractuelle avec l'abonné (§ 5). Un arrêté d'exécution doit prévoir les modalités en matière d'accès à ces données-abonnés et en matière de gestion et de fonctionnement de la base de données de numéros centrale (§ 6). Le traitement des données-abonnés est réglé au dernier paragraphe (§ 7).
3. L'AR base de données de numéros centrale définit ainsi les modalités d'exécution de l'article 106/2 LCE et oblige notamment à l'article 3 les opérateurs qui offrent des services téléphoniques publics à introduire dans la base de données de numéros centrale des données-abonnés mises à jour quotidiennement.
4. Par la présente décision, l'IBPT impose à Lycamobile sprl une amende administrative de 1 385 000 euros pour avoir enfreint l'article 106/2 de la LCE et l'article 3 de l'AR base de données de numéros centrale.
5. La procédure suivie est exposée ci-après dans la présente décision.

2. La loi sur le statut de l'IBPT

6. L'article 14, § 1^{er}, 3^o, a), de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (ci-après : « loi sur le statut de l'IBPT ») confie à l'IBPT la mission de veiller au respect de la LCE.
7. La présente décision est prise sur la base de l'article 21 de la loi sur le statut de l'IBPT. La communication des griefs et des mesures envisagées s'est également déroulée selon l'article 21 de la loi sur le statut de l'IBPT, qui prévoit ce qui suit :

« Art. 21. § 1^{er}. 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 1^{er}, 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^o 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^o/1 des prescriptions relatives à la manière dont il faut remédier au manquement ;

2^o 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^o/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 1^{er}, 2^o /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 1^{er}, 2^o et 2^o /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.

§ 5/1. Les amendes et astreintes visées au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, 2^o et 2/1^o, ne sont pas fiscalement déductibles.

§ 6. Si les mesures prises conformément au paragraphe 5 n'ont pas permis de remédier au manquement, le Conseil peut, après avoir suivi la procédure prévue aux paragraphes 1^{er} à 5, imposer une amende administrative ou une astreinte dont le montant ou le pourcentage maximum représente le double du montant ou du pourcentage visé au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, 2^o et 2^o /1.

§ 7. Si les mesures prises conformément au paragraphe 5 n'ont pas permis de remédier au manquement et s'il s'agit d'un manquement grave ou répété, le Conseil peut en outre :

1° suspendre ou retirer les droits d'utilisation attribués, dont les conditions n'ont pas été respectées ou

2° ordonner la suspension de tout ou partie de l'exploitation du réseau ou de la fourniture du service en question ainsi que de la commercialisation ou de l'utilisation de tout service ou produit concerné ;

§ 7/1. L'Institut ne prévoit des sanctions dans le cadre de la procédure visée à l'article 49/2 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, que lorsqu'une entreprise ou une autorité publique fournit, en connaissance de cause ou du fait d'une négligence grave, des informations trompeuses, erronées ou incomplètes.

Lors de la détermination du montant des amendes ou des astreintes imposées à une entreprise ou à une autorité publique en application de l'alinéa 1^{er}, l'Institut tient compte notamment de l'effet négatif du comportement de l'entreprise ou de l'autorité publique sur la concurrence et, en particulier, si, contrairement aux informations initialement communiquées ou à toute actualisation de ces informations, l'entreprise ou l'autorité publique soit a déployé un réseau ou procédé à une extension ou à une mise à niveau d'un réseau, soit n'a pas déployé de réseau et elle n'a pas fourni de justification objective à ce changement de plan.

§ 8. Toute décision prise en application du présent article est notifiée sans retard à l'intéressé ainsi qu'au ministre et publiée sur le site Internet de l'Institut. La notification à l'intéressé se fait par lettre recommandée.

La décision fait mention du délai raisonnable dans lequel l'intéressé doit satisfaire à la mesure ou aux mesures imposées. »

8. Le montant de l'amende imposée est déterminé à l'aide des lignes directrices établies à cet égard par l'IBPT¹.

¹ Communication de l'IBPT du 31 mars 2020 concernant les lignes directrices relatives au calcul du montant des amendes administratives imposées par l'IBPT (« lignes directrices relatives aux amendes »).

3. Procédure

9. La procédure s'est déroulée comme suit :

- 9.1. Le 8 mars 2023, l'IBPT a envoyé par courrier recommandé à Lycamobile sprl le projet de décision concernant le non-raccordement à la base de données de numéros centrale (ci-après : « le projet de décision du 8 mars 2023 »), conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi sur le statut de l'IBPT. Dans le projet de décision du 8 mars 2023, le grief suivant a été communiqué à Lycamobile sprl : infraction à l'article 106/2 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et à l'article 3 de l'arrêté royal du 10 février 2022 relatif à la base de données de numéros centrale ; de plus, ce projet de décision explique les mesures envisagées, dont l'imposition d'une amende administrative, et Lycamobile sprl a été priée de communiquer d'éventuelles remarques écrites concernant le projet de décision du 8 mars 2023 pour le 27 mars 2023 au plus tard, et d'indiquer dans le même délai les parties des remarques écrites et du projet de décision qui sont considérées comme confidentielles. L'IBPT n'a reçu aucune réaction à cet égard.
- 9.2. Le 24 avril 2023, l'IBPT a envoyé à Lycamobile sprl un rappel par e-mail concernant l'audition du 27 avril 2023. En réaction, Lycamobile sprl a demandé un report dans un e-mail du 25 avril 2023.
- 9.3. Le 26 avril 2023, l'IBPT a informé Lycamobile sprl par e-mail et par courrier recommandé que l'audition du 27 avril 2023 était reportée au 23 mai 2023, le projet de décision du 8 mars 2023 étant une nouvelle fois annexé. Dans cet envoi, l'IBPT priait Lycamobile sprl de lui fournir ses éventuelles remarques écrites concernant le projet de décision du 8 mars 2023 pour le 12 mai 2023 au plus tard. Dans le même délai, Lycamobile sprl devait indiquer quelles parties des remarques écrites et du projet de décision elle considérait comme confidentielles.
- 9.4. Le 23 mai 2023, Lycamobile sprl a été entendue par le Conseil de l'IBPT. Elle n'a pas formulé de remarques écrites concernant le projet de décision du 8 mars 2023. Toutefois, Lycamobile a formulé oralement des remarques concernant le projet de décision lors de l'audition du 23 mai 2023.

4. Faits

10. La loi du 26 novembre 2021 modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques en ce qui concerne la base de données de numéros centrale a été publiée au Moniteur belge le 23 décembre 2021. Cette loi prévoyait l'entrée en vigueur de l'article 106/2 de la LCE le 2 janvier 2022. L'article 106/2 LCE oblige tous les opérateurs qui offrent des services téléphoniques publics à établir une base de données de numéros centrale (§ 1^{er}) dans laquelle les données-abonnés énumérées au § 3 sont tenues à jour, ainsi que, par numéro d'abonné, le nom de l'opérateur qui a la relation contractuelle avec l'abonné (§ 5).
11. L'introduction de l'article 106/2 LCE a été motivée par l'annonce de la mise hors service de la base de données de numéros sur laquelle s'appuyaient auparavant les centrales de gestion des appels d'urgence pour rechercher les adresses et autres données à caractère personnel d'un appelant en détresse². Pour veiller à ce que les services d'urgence puissent continuer à avoir accès à ces données, un cadre légal a été créé pour établir une base de données similaire et la mettre à la disposition des services d'urgence offrant de l'aide sur place³. Ce cadre légal a été établi en étroite concertation avec les opérateurs titulaires de numéros. L'IBPT a également organisé avec eux le 8 octobre 2020 une première réunion afin d'aborder l'arrêt de l'exploitation de la base de données de numéros par Proximus. Lycamobile sprl ainsi que tous les autres opérateurs titulaires de numéros ont été invités à cette discussion et aux suivantes.
12. Deux mois après l'entrée en vigueur de l'article 106/2 LCE, l'arrêté royal du 10 février 2022 relatif à la base de données de numéros centrale a été publié au Moniteur belge le 7 mars 2022. L'AR base de données de numéros centrale prévoit notamment dans les modalités d'exécution que les opérateurs font appel à un fournisseur de services pour la gestion de la base de données de numéros centrale (art. 8, § 1^{er}, AR base de données de numéros centrale). L'asbl Base de données centrale des numéros en Belgique (CNDB) a été créée à cet effet⁴. Elle met à jour quotidiennement les données-abonnés transmises par les opérateurs (art. 11 AR base de données de numéros centrale) et est financée par les opérateurs soumis à l'article 106/2 LCE (art. 14 à 18 inclus de l'AR base de données de numéros centrale).
13. L'asbl CNDB a signalé à l'IBPT qu'elle avait notifié Lycamobile sprl le 6 septembre 2022, en tant que gestionnaire de la base de données de numéros centrale, lui demandant de se raccorder à la base de données de numéros centrale, conformément aux dispositions de l'article 106/2 LCE. Un accord de raccordement, intitulé « *Data Supply Agreement Concerning Subscriber Data* » a été envoyé par e-mail avec les annexes nécessaires à Lycamobile sprl pour être complété et signé. En effet, jusqu'alors, l'asbl CNDB avait bien reçu le paiement le 26 juillet 2022 d'une *preliminary invoice* qui lui avait été envoyée le 23 juin 2022, mais la signature de l'accord de raccordement se faisait encore attendre et

² Par le passé, les services d'urgence pouvaient utiliser une base de données de numéros gérée par Proximus. Cette gestion était toutefois le résultat d'une évolution historique et n'avait pas de base légale. La décision de Proximus d'arrêter la gestion et l'exploitation de sa base de données de numéros fin 2021 a amené l'introduction d'une base légale pour la création d'une nouvelle base de données de numéros centrale (voir *Ann.* Chambre 2021-22, 27 octobre 2021, 7 (DOC 55-2257/003, p.3).

³ La base de données de numéros centrale peut également être utilisée par les fournisseurs d'annuaires et de services de renseignements téléphoniques, dans la mesure où, conformément à l'article 133 de la LCE, l'abonné a fait savoir que ses données pouvaient figurer dans l'annuaire ou le service de renseignements téléphonique en question.

⁴ Numéro d'entreprise 0770.633.524

les tests opérationnels permettant un raccordement effectif à la base de données n'avaient pas commencé.

14. Peu de temps après, l'IBPT a été informé par l'asbl CNDB qu'aucune suite n'avait été donnée à son courrier du 6 septembre 2022 et a ensuite rappelé à son tour Lycamobile sprl le 4 octobre 2022 par lettre et par e-mail à ses obligations découlant de l'article 106/2 LCE. Lycamobile sprl était priée d'entreprendre toutes les actions nécessaires pour un raccordement définitif à la base de données de numéros centrale, en contactant l'asbl CNDB, pour le 15 octobre 2022 au plus tard, et de tenir l'IBPT informé par écrit du raccordement définitif, ou des raisons éventuelles pour lesquelles la demande ne pouvait pas être satisfaite (à temps).
15. L'IBPT n'a reçu aucune réaction à cette lettre datant du 4 octobre 2022 de la part de Lycamobile sprl. L'asbl CNDB a également signalé les semaines suivantes que Lycamobile sprl n'avait pas entrepris les actions nécessaires à son raccordement.
16. L'asbl CNDB a informé l'IBPT que Lycamobile sprl avait effectué le 31 janvier 2023 des *acceptance tests*, à savoir une étape nécessaire au sein du processus de raccordement technique. Toutefois, Lycamobile a omis de réaliser complètement les tests, de sorte que la base de données de numéros centrale ne contenait toujours pas de numéros de Lycamobile sprl fin février 2023.
17. Le 27 mars 2023, après que Lycamobile sprl a confirmé avoir réalisé tous les tests avec succès, PortingXS B.V.⁵, le partenaire technique de l'asbl CNDB, a ouvert l'accès à la base de données de numéros centrale. Le 19 avril 2023, Lycamobile a introduit avec succès [confidentiel] numéros dans la base de données de numéros centrale.

⁵ PXS B.V., numéro KVK 81436548, numéro d'établissement 000047729783, Watermanweg 106 B, 3067GG Rotterdam

5. Griefs

5.1. Griefs cités dans le projet de décision du 8 mars 2023

18. L'article 106/2 de la LCE prévoit ceci :

« § 1^{er}. Les opérateurs qui offrent des services téléphoniques publics établissent une base de données de numéros centrale au sein de laquelle ils centralisent les données-abonnés visées aux paragraphes 3 à 5, par le biais d'une connexion dûment sécurisée. Cette base de données de numéros centrale est liée aux centrales de gestion des services d'urgences offrant de l'aide sur place et leur fournit immédiatement, par le biais d'une connexion dûment sécurisée, les données-abonnés fournies par les opérateurs pour chaque appel d'urgence reçu. Cette base de données centrale fournit également, par le biais d'une connexion sécurisée de manière appropriée, les données-abonnés aux fournisseurs d'annuaires et de services de renseignements téléphoniques qui ont effectué une déclaration conformément à l'article 45, § 1^{er}, ou à l'article 46, § 1^{er}, dans la mesure où l'abonné en a exprimé le souhait conformément à l'article 133.

§ 2. La base de données de numéros centrale est située en Belgique.

§ 3. La base de données de numéros centrale contient les données-abonnés suivantes :

1° le numéro de téléphone de l'abonné ;

2° les nom, prénom et, si l'opérateur en dispose, l'initiale ou les initiales du prénom de l'abonné lorsque l'abonné est une personne physique ;

3° le nom de la société, de l'instance ou de l'entreprise lorsque l'abonné n'est pas une personne physique ;

4° les coordonnées géographiques de l'abonné. Celles-ci comprennent pour les services de communications électroniques fixes le nom de rue, le numéro de maison, le numéro de boîte, le code postal et la commune où est installé le service; en ce qui concerne les services de communications électroniques mobiles, elles comprennent le nom de rue, le numéro de maison, le numéro de boîte, le code postal et la commune où est établi l'abonné ;

5° une mention indiquant si le numéro est utilisé pour un service fixe ou mobile ; la nomadicité est également indiquée lorsque l'opérateur dispose de ces données ;

6° une mention indiquant que l'abonné a fait part de son souhait conformément à l'article 133 d'être repris dans des annuaires et des services de renseignements téléphoniques.

§ 4. L'abonné qui est une personne physique peut donner un consentement distinct à son opérateur pour que son activité professionnelle soit reprise dans la base de données de numéros centrale afin de la fournir aux fournisseurs d'annuaires ou de services de renseignements téléphoniques.

§ 5. La base de données de numéros centrale contient également par numéro d'abonné le nom de l'opérateur qui a la relation contractuelle avec l'abonné.

§ 6. Le Roi fixe, après avis de l'Institut et de l'Autorité de protection des données : 1° les modalités en matière d'accès à ces données-abonnés, l'accès pouvant être accordé aux centrales de gestion des appels d'urgence, aux fournisseurs au sens des articles 45 et 46 dans la mesure où l'abonné en a exprimé le souhait conformément à l'article 133, à l'abonné même en ce qui concerne ses propres données, et à l'Institut dans le cadre de l'exécution des missions de contrôle légales, dans la mesure où cela s'avère nécessaire et selon le cas concret qui se présente ;

2° les modalités en matière de gestion et de fonctionnement de la base de données de numéros centrale, y compris la définition des coûts de la base de données de numéros centrale ainsi que la répartition de ces coûts entre les différentes parties.

§ 7. Les données-abonnés visées aux paragraphes 1, 3, 4 et 5 sont traitées par la base de données de numéros centrale tant que la personne concernée est abonnée à l'opérateur

en question. Lors de l'arrêt de l'abonnement, la base de données de numéros centrale détruit de manière définitive les données en question. »

19. Les modalités d'exécution de l'art. 106/2 de la LCE sont fixées dans l'AR base de données de numéros centrale, qui prescrit ce qui suit sous « *CHAPITRE II. - Données figurant dans la base de données de numéros centrale* » :

« Art. 3. Les opérateurs qui introduisent dans la base de données de numéros centrale les données relatives à leurs abonnés visées à l'article 106/2, paragraphes 3, 4 et 5, de la loi veillent à ce que ces données soient mises à jour quotidiennement. »

20. **Le raccordement obligatoire à la base de données de numéros centrale** est applicable à tous les opérateurs qui offrent des services téléphoniques publics en Belgique. Lycamobile sprl s'est vu attribuer des numéros mobiles E.164 et offre des services téléphoniques publics en tant qu'opérateur. Lycamobile sprl est donc soumise à l'obligation de se raccorder à la base de données de numéros centrale.

21. La base de données de numéros centrale joue un rôle crucial dans l'organisation d'une assistance rapide et adéquate sur place. Toute personne qui appelle les services d'urgence a urgemment besoin d'assistance sur place de la part du service médical d'urgence, des services d'incendie, des services de police ou de la protection civile (art. 107, § 1^{er}, LCE). Dans ce contexte, chaque seconde peut s'avérer vitale.

22. C'est la raison pour laquelle l'article 4 de l'AR base de données de numéros centrale prévoit que les centrales de gestion des appels d'urgence offrant de l'aide sur place ont accès aux données-abonnés de la base de données de numéros centrale⁶. Plus concrètement, un accès sécurisé à un moteur de recherche permet aux répondants de la centrale d'urgence d'identifier en temps réel les numéros de téléphone des appels entrants (art. 12 AR base de données de numéros centrale). De cette manière, les répondants des centrales de gestion des appels d'urgence ne doivent consulter qu'une seule base de données pour retrouver l'adresse et d'autres données à caractère personnel d'un appelant en détresse, évitant ainsi de perdre un temps précieux.

⁶ À savoir les données suivantes décrites à l'art. 106/2, § 3, 1^o à 5^o, et § 5, LCE :

« § 3. La base de données de numéros centrale contient les données-abonnés suivantes :

1^o le numéro de téléphone de l'abonné ; 2^o les nom, prénom et, si l'opérateur en dispose, l'initiale ou les initiales du prénom de l'abonné lorsque l'abonné est une personne physique ; 3^o le nom de la société, de l'instance ou de l'entreprise lorsque l'abonné n'est pas une personne physique ; 4^o les coordonnées géographiques de l'abonné. Celles-ci comprennent pour les services de communications électroniques fixes le nom de rue, le numéro de maison, le numéro de boîte, le code postal et la commune où est installé le service; en ce qui concerne les services de communications électroniques mobiles, elles comprennent le nom de rue, le numéro de maison, le numéro de boîte, le code postal et la commune où est établi l'abonné ; 5^o une mention indiquant si le numéro est utilisé pour un service fixe ou mobile ; la nomadicité est également indiquée lorsque l'opérateur dispose de ces données ;

[...]

§ 5. La base de données de numéros centrale contient également par numéro d'abonné le nom de l'opérateur qui a la relation contractuelle avec l'abonné. »

23. De ce contexte découle également une mise à jour quotidienne obligatoire des données-abonnés pour ainsi dire en tant que conséquence logique⁷. Un système de gestion et de recherche ne peut remplir sa fonction que si l'on peut être sûr qu'il contient les données les plus récentes à tout moment.
24. En termes de chiffres concrets, il s'avère que 5,6 millions d'appels d'urgence (vers les numéros 100, 101 et 112) ont été passés en 2020 en Belgique, à savoir une moyenne de plus de 15 000 appels d'urgence par jour⁸. Parmi ces appels, 30 % sont des « appels silencieux »⁹, lors desquels une connexion est bien établie avec la centrale d'urgence, mais la situation de l'appelant ne permet pas la transmission d'informations (utiles) aux services d'urgence¹⁰. Afin de pouvoir traiter un tel volume d'appels de manière adéquate, parmi lesquels dans près de 1/3 des cas les appelants ne sont pas en mesure de fournir les informations nécessaires aux répondants de la centrale d'urgence, il est absolument nécessaire que les services d'urgence puissent rapidement identifier et localiser les appelants de manière autonome et indépendamment des informations pouvant être fournies par l'appelant.
25. **Lorsque les opérateurs ne fournissent pas les données de leurs abonnés à la base de données de numéros centrale**, non seulement les répondants des centrales d'urgence doivent tenter de localiser l'appelant d'une autre manière, mais le temps ainsi perdu peut avoir des conséquences particulièrement graves pour l'intégrité physique et même la vie des appelants en question.
26. Lorsque le numéro d'appel n'est pas repris dans la base de données de numéros centrale, le répondant de la centrale d'urgence tentera d'abord de retrouver l'opérateur à qui le numéro a été attribué à l'aide d'une base de données publique, après quoi il peut tenter d'obtenir les données d'identification et de localisation de l'appelant en question via cet opérateur. Une transmission d'informations aisée n'est toutefois aucunement garantie de cette manière, et le résultat d'une telle action de recherche est encore moins garanti. Ce qui est toutefois certain, c'est que des minutes précieuses sont inutilement perdues.
27. Il ne faut pas oublier en outre que Lycamobile sprl possédait fin 2021 [confidentiel] de cartes SIM actives et, qu'en l'absence de raccordement de la part de Lycamobile sprl à la base de données de numéros centrale, plusieurs centaines de milliers d'utilisateurs se trouvaient potentiellement dans une situation précaire.
28. De plus, le temps passé par le répondant de la centrale d'urgence dans ce cas à effectuer des recherches a non seulement lieu au détriment de l'appelant en question, mais a également un impact sur tous les appelants en détresse qui devront supporter des temps d'attente éventuellement plus longs, et donc des temps d'intervention plus longs. Ces vies humaines sont donc aussi potentiellement mises en danger.

⁷ Article 11 AR base de données de numéros centrale : « *Le gestionnaire de la base de données de numéros centrale met à jour les données-abonnés dans la base de données de numéros centrale quotidiennement au moyen des données transmises par les opérateurs qui offrent des services téléphoniques publics.* »

⁸ Voir *Ann. Chambre* 2021-22, 27 octobre 2021, 7 (DOC 55-2257/003, p.7).

⁹ Voir *Ann. Chambre* 2021-22, 27 octobre 2021, 6 (DOC 55-2257/003, p.6).

¹⁰ Par exemple, parce que l'appelant est en panique, parce qu'il est blessé ou coincé, parce qu'un hold-up ou une intrusion est en cours, parce qu'un enfant appelle les services d'urgence, etc.

5.2. Remarques orales de Lycamobile sprl

29. À l'occasion de l'audition du 23 mai 2023, Lycamobile sprl a indiqué n'avoir été pour la première fois au courant de son obligation légale concernant la base de données de numéros centrale que le 28 juin 2022, et qu'une demande de projet interne avait été lancée le 30 juin 2022 pour permettre un raccordement. Lycamobile sprl a également avancé que son siège principal est établi à Londres et que son partenaire technologique opère depuis l'Inde.
30. Lycamobile sprl a indiqué qu'à la suite de la lettre de l'IBPT du 15 octobre 2022 plusieurs contacts ont eu lieu en octobre 2022 avec PortingXS B.V., le partenaire technique de la base de données de numéros centrale. Lycamobile sprl a ajouté que différents rapports d'erreur avaient été abordés et que des adaptations étaient nécessaires du côté de PortingXS B.V. pour permettre le raccordement de Lycamobile sprl. Lycamobile sprl a déclaré n'avoir reçu aucune approbation de la part de l'asbl CNDB d'octobre 2022 à avril 2023 et se demandait pourquoi PortingXS B.V. n'était pas prête pour la mise en œuvre des numéros de Lycamobile sprl. Lycamobile sprl a également déclaré avoir pu introduire avec succès des données dans la base de numéros centrale pour la première fois le 18 avril 2023.
31. Enfin, Lycamobile sprl a indiqué qu'elle examinera plus avant si des problèmes de communication interne n'étaient pas à l'origine de l'absence de suivi des obligations légales concernant la base de données de numéros centrale.

5.3. Réponse de l'IBPT aux remarques orales de Lycamobile sprl

32. Premièrement, l'IBPT constate qu'à l'occasion de l'audition du 23 mai 2023 Lycamobile sprl **n'a pas contesté qu'elle était soumise à l'obligation de raccordement à la base de données de numéros centrale**, prévue à l'article 106/2 de la LCE, ni qu'elle était soumise à l'obligation de fournir des données-abonnés mises à jour quotidiennement à la base de données de numéros centrale, comme prévu à l'article 3 de l'AR base de données de numéros centrale.
33. Deuxièmement, l'IBPT estime **peu crédible que Lycamobile sprl n'ait été au courant de ses obligations légales** concernant l'article 106/2 de la LCE et l'AR base de données de numéros centrale **qu'à partir du 28 juin 2022**.
34. Lycamobile sprl avait déjà été invitée plus d'un an et demi auparavant, le 24 septembre 2020, pour le début des discussions entre l'IBPT et tous les opérateurs titulaires de numéros. Celles-ci ont commencé le 8 octobre 2020. L'invitation à cette première réunion a été envoyée à l'adresse de contact générique de Lycamobile sprl connue par l'IBPT. Le 2 octobre 2020, un rappel de la réunion avait également été envoyé à cette adresse spécifique de la personne de contact connue de Lycamobile sprl. Après la réunion, Lycamobile sprl a reçu le 16 octobre les slides et les présentations dans sa boîte de réception électronique. Deux semaines plus tard, le 30 octobre 2020, Lycamobile sprl a reçu à nouveau par e-mail une invitation à la réunion suivante du 16 novembre 2020. Dans les semaines qui ont suivi, d'autres réunions ont encore été organisées pour les opérateurs titulaires de numéros.

35. Le 26 février 2021, l'IBPT a lancé la consultation publique concernant la création et le fonctionnement d'une base de données de numéros centrale¹¹. Cette consultation concernait l'avant-projet de loi prévoyant l'introduction du nouvel article 106/2, ainsi que les modifications des articles 45, 46, 133 et 145 de la LCE. Cette consultation n'a pas uniquement été publiée sur le site Internet de l'IBPT, tous les opérateurs titulaires de numéros, dont Lycamobile sprl, ont reçu un e-mail le jour de la publication pour expressément attirer leur attention sur la consultation lancée.
36. Le 11 mars 2021, à la lumière de la consultation, l'IBPT a demandé à tous les opérateurs titulaires de numéros, au moyen d'une demande d'informations, d'indiquer à l'IBPT s'ils sous-louaient des numéros à d'autres opérateurs et, si oui, à quels opérateurs, afin de pouvoir identifier tous les opérateurs qui devaient introduire des données-abonnés dans la base de données de numéros centrale en vertu de l'avant-projet de loi¹². Le même jour, Lycamobile sprl a répondu par e-mail qu'elle utilisait elle-même de manière exclusive toutes les séries de numéros attribuées.
37. Le 23 décembre 2021 suivait la publication au Moniteur belge de l'article 106/2 de la LCE, à savoir à peu près 6 mois avant que Lycamobile sprl affirme être au fait pour la première fois de ses obligations légales.
38. Le 17 janvier 2022, l'IBPT a publié sur son site Internet l'avis du Conseil de l'IBPT du 3 décembre 2021 concernant le projet d'arrêté royal relatif à la base de données de numéros centrale¹³. Cet arrêté royal a été publié à son tour au Moniteur belge le 7 mars 2022.
39. Vu les innombrables discussions, e-mails et publications tant sur le site Internet de l'IBPT qu'au Moniteur belge entre le 24 septembre 2020 et le 7 mars 2022, l'IBPT estime qu'il n'est pas sérieux que Lycamobile sprl prétende n'avoir été au fait de ses obligations légales en la matière pour la première fois que le 28 juin 2022. La réponse envoyée par Lycamobile sprl le 11 mars 2021 à la demande d'informations, dans laquelle le cadre légal de l'avant-projet de loi concernant la création d'une base de données de numéros centrale a été clairement esquissé, contredit également cette position. De plus, l'on peut s'attendre d'un opérateur professionnel qui offre des services téléphoniques publics qu'il suive au minimum de près les publications du Moniteur belge concernant la réglementation relative aux télécommunications.
40. Troisièmement, l'IBPT considère le fait que le siège principal de Lycamobile sprl soit situé au Royaume-Uni et que son partenaire technologique soit situé en Inde n'est pas un argument valable pour que Lycamobile sprl ne remplisse pas ses obligations légales en Belgique à temps et de manière adéquate. Lycamobile sprl est libre de s'organiser comme elle l'entend, étant entendu que lorsqu'elle **fournit des services téléphoniques publics en Belgique en tant qu'opérateur** elle reste naturellement pleinement soumise à la

¹¹ <https://www.ibpt.be/operateurs/publication/consultation-concernant-la-creation-et-le-fonctionnement-dune-base-de-donnees-de-numeros-centrale>

¹² Demande d'informations du 11 mars 2021, basée sur l'article 14, § 2, 2°, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges.

¹³ https://www.ibpt.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/7e13be431b90ffb8cc4f4fee3f81fc47cf03578/avis_projet_arrete_royal_base_donnees_numeros_centrale_2021-12-03.pdf

législation et à la réglementation belges en matière de télécommunications, ainsi qu'à toutes les échéances qui y sont intrinsèquement liées.

41. Quatrièmement, Lycamobile sprl semble indiquer que d'octobre 2022 à avril 2023 **des modifications de la base de données de numéros centrale étaient nécessaires** avant que Lycamobile sprl puisse y être raccordée. Il ressort après avoir consulté PortingXS B.V. qu'à la demande de Lycamobile sprl il y ait eu effectivement une adaptation du système de la base de données de numéros centrale de sorte qu'il soit désormais possible d'introduire des numéros prépayés dans le système sous le type « numéro non géographique ». Étant donné que l'adresse était définie comme un champ à compléter obligatoirement dans la base de données et que les numéros prépayés ne sont pas toujours couplés à une adresse, le système ne permettait pas de les introduire. À la demande de Lycamobile sprl, la base de données de numéros centrale a été adaptée pour que les numéros prépayés puissent dorénavant être introduits sans adresse sous le type « numéro non géographique ». L'adaptation réalisée à la demande de Lycamobile sprl a pris selon PortingXS B.V. environ 3,5 mois et était effectivement en production le 6 décembre 2022.
42. Toutefois, selon l'IBPT, les adaptations réalisées à la demande de Lycamobile sprl auraient pu être effectuées bien plus tôt si Lycamobile sprl avait agi de manière plus diligente et avait fait preuve d'initiative afin de clôturer le processus de raccordement à la base de données de numéros centrale dans le délai légal, à savoir au moment de l'entrée en vigueur de l'article 106/2 de la LCE.
43. Enfin, l'IBPT constate que Lycamobile sprl n'a **pas formulé de remarques concernant le calcul du montant de l'amende.**

5.4. Décision et formulation du grief

44. Tous les opérateurs qui offrent des services téléphoniques publics en Belgique sont soumis à l'obligation de l'article 106/2 LCE, dont les modalités d'exécution sont définies dans l'AR base de données de numéros centrale. L'attribution de numéros E.164 mobiles à Lycamobile sprl et l'offre de services téléphoniques publics en Belgique par Lycamobile sprl en tant qu'opérateur font que Lycamobile sprl est tenue de se raccorder à la base de données de numéros centrale, ce que Lycamobile sprl ne conteste pas.
45. Les dispositions de l'article 106/2 de la LCE qui imposent aux opérateurs qui offrent des services téléphoniques publics en Belgique de procéder à la création d'une base de données de numéros centrale et à la tenue à jour centralisée des données-abonnés ont été publiées le 23 décembre 2021 et sont entrées en vigueur le 2 janvier 2022. L'article 3 de l'arrêté royal du 10 février 2022 relatif à la base de données de numéros centrale oblige les opérateurs à mettre à jour quotidiennement les données-abonnés à fournir à la base de données.
46. Lors de l'audition du 23 mai 2023, Lycamobile sprl a déclaré n'avoir été au fait de ses obligations légales découlant de l'article 106/2 que le 28 juin 2022 et parle même d'un premier raccordement réussi à la base de données de numéros centrale le 18 avril 2023, donc plus de 15 mois après y être tenue légalement.
47. Pour ces raisons, l'IBPT estime que Lycamobile sprl a enfreint l'obligation à laquelle elle est soumise.

48. Vu l'analyse effectuée dans les sections précédentes, l'IBPT retient donc le grief suivant dans le chef de Lycamobile sprl : l'infraction à l'article 106/2 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et à l'article 3 de l'arrêté royal du 10 février 2022 relatif à la base de données de numéros centrale.

6. Imposition d'une amende administrative

6.1. Nécessité d'imposer une amende

49. L'IBPT estime que l'imposition d'une amende administrative à Lycamobile sprl est justifiée, et ce pour les raisons suivantes :

49.1. La société accorde une grande importance à un système fonctionnel et performant pour les services d'urgence. Cela est illustré par d'innombrables initiatives en la matière, telles que l'harmonisation du numéro d'appel d'urgence 112 dans l'ensemble de l'Union européenne, le traitement prioritaire des communications d'urgence¹⁴, la levée des dérangements par priorité¹⁵, la garantie d'un accès ininterrompu aux services d'urgence¹⁶, etc.

La création d'un cadre légal pour la base de données de numéros centrale s'inscrit également dans cette vision. L'ensemble du fonctionnement de la base de données de numéros centrale vise à soutenir le plus possible les centrales de gestion des appels d'urgence. Les données à caractère personnel les plus actuelles des appelants en détresse sont ainsi disponibles à tout moment pour les centrales de gestion des appels d'urgence, afin qu'une assistance sur place puisse être envoyée le plus rapidement possible. Un accès direct à une base de données de numéros centrale représente un gain de temps important pour l'envoi des services d'urgence sur place. La gestion centrale des numéros et le transfert direct de données entre la base de données de numéros centrale et les centrales de gestion des appels d'urgence permettent d'éviter de perdre de précieuses minutes à effectuer des recherches et contribuent ainsi à l'intérêt général.

Lycamobile sprl **porte atteinte à l'intérêt général**, qui consiste à organiser les interventions des services d'urgence de la manière la plus efficace et performante possible, en ne respectant pas le cadre légal formé à cet égard par l'article 106/2 de la LCE et l'article 3 de l'AR base de données de numéros centrale.

49.2. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 106/2 de la LCE, Lycamobile sprl a eu besoin de plus de 15 mois pour parcourir le processus d'ajout des numéros de ses abonnés dans la base de données de numéros centrale. Fin février 2023, le processus de raccordement à la base de données de numéros centrale n'est toujours pas achevé, privant les abonnés de la garantie que leur adresse et autres données à caractère personnel puissent être trouvées rapidement et efficacement en cas de détresse par les centrales de gestion des appels d'urgence.

En ne se raccordant pas à la base de données de numéros centrale, Lycamobile sprl empêche les centrales de gestion des appels d'urgence de toujours prodiguer de l'assistance de la manière la plus rapide possible et force les centrales d'urgence à effectuer des étapes intermédiaires inutiles et à perdre du temps. Elle met donc ainsi indéniablement la sécurité physique de ses abonnés et des autres appelants en péril.

¹⁴ Conformément à l'art. 105/1, § 1^{er}, de la LCE.

¹⁵ Conformément à l'art. 105/2 de la LCE.

¹⁶ Conformément à l'art. 107, § 2, de la LCE.

Cette attitude insouciant de Lycamobile sprl nuit à la confiance que les consommateurs doivent pouvoir avoir dans les opérateurs et qui implique notamment qu'on agisse pas de manière irréfléchie avec leur intégrité physique.

Lycamobile sprl **porte atteinte aux intérêts du consommateur** lorsque celui-ci ne peut plus avoir confiance en le fait que son opérateur respecte les obligations légales dans leur intégralité, en particulier lorsqu'elles visent à sauvegarder l'intégrité physique du consommateur.

- 49.3. Afin de garantir le respect des obligations légales par les opérateurs dans ce cas, un simple avertissement ne suffit pas. **Ne pas imposer une amende** peut donner l'impression que les opérateurs peuvent enfreindre la législation et la réglementation sans craindre de sanction financière, et qu'ils ne doivent se conformer à la loi qu'après avoir été contrôlés par l'IBPT.

Lycamobile sprl n'a pas non plus fait preuve d'initiative pour se conformer à son obligation légale en vertu de l'article 106/2 de la LCE, dans le délai d'entrée en vigueur.

6.2. Principes de calcul du montant de l'amende

50. La loi sur le statut de l'IBPT fixe uniquement les plafonds pour le montant des amendes, mais ne précise pas la méthode ni les critères que l'IBPT doit suivre pour le calcul de ces amendes. Mis à part ces plafonds, la définition du montant de l'amende relève de la compétence discrétionnaire de l'IBPT¹⁷.
51. D'une part, les amendes visent à réagir de manière appropriée au non-respect de la réglementation et, d'autre part, à avoir un effet dissuasif. Il ne s'agit pas ici de l'indemnisation de victimes à la suite du comportement irrégulier. L'effet dissuasif comprend deux volets : le but est d'encourager le contrevenant à ne plus commettre l'infraction (effet dissuasif spécifique) et d'inciter des tiers à ne pas commettre l'infraction ou une infraction similaire (effet dissuasif général).
52. En vertu du principe de proportionnalité, le montant de l'amende doit être suffisamment élevé pour réaliser les objectifs poursuivis sans aller plus loin que nécessaire pour atteindre ces objectifs. L'IBPT renvoie à cet égard aux « lignes directrices relatives aux amendes » qu'elle a adoptées pour le calcul du montant des amendes administratives imposées par l'IBPT.
53. Le montant maximal de l'amende est « *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* » (article 21, § 5, 2°, de la loi sur le statut de l'IBPT). L'exercice complet le plus

¹⁷ Cf. en 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 » ; Cf. 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)

récent connu de l'IBPT est l'exercice 2021, puisque la déclaration obligatoire du chiffre d'affaires de l'exercice précédent à l'IBPT doit avoir lieu chaque fois au mois de juin de l'année suivante. Cette déclaration est effectuée en complétant la *Turnover Declaration*. Lycamobile sprl a communiqué à l'IBPT le chiffre d'affaires 2021 dans la *Turnover Declaration 2022*, signée le 30 juin 2022.

54. Il ressort de la *Turnover Declaration 2022* que Lycamobile sprl avait réalisé au cours de l'exercice 2021 un chiffre d'affaires total dans le secteur des communications électroniques de [confidentiel] EUR. L'IBPT peut donc imposer à Lycamobile sprl une amende d'un montant maximal de [confidentiel] EUR (à savoir 5 % du chiffre d'affaires consolidé dans le secteur des communications électroniques).
55. Dans les paragraphes suivants, l'IBPT détaille les éléments dont il a tenu compte dans le cadre du calcul du montant de l'amende.

6.3. Calcul du montant

6.3.1. Chiffre d'affaires pertinent

56. La première phase du calcul du montant de base de l'amende consiste à déterminer le chiffre d'affaires du contrevenant. L'IBPT estime opportun de tenir compte du chiffre d'affaires annuel réalisé par le contrevenant sur le marché sur lequel l'infraction s'est produite et, par conséquent, sur le(s) marché(s) où les conséquences de l'infraction se font sentir (« chiffre d'affaires pertinent »).
57. Le non-raccordement à la base de données de numéros centrale concerne tous les numéros de téléphone attribués à Lycamobile sprl. En l'occurrence, Lycamobile dispose uniquement de numéros de téléphone mobiles. La base de données de numéros centrale a pour objectif de soutenir les services d'urgence dans leurs activités et sert ainsi l'intérêt général. L'IBPT retient donc comme chiffre d'affaires pertinent le chiffre d'affaires réalisé par Lycamobile sprl en 2021 dans le secteur des communications électroniques, à savoir [confidentiel] EUR.

6.3.2. La gravité de l'infraction

58. La deuxième étape du calcul du montant de base consiste à multiplier le chiffre d'affaires pertinent avec un pourcentage reflétant la gravité de l'infraction, qui peut être faible, moyenne, grave ou très grave.
59. L'IBPT évalue 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 possible sur les objectifs réglementaires.
60. En cas de violation limitée de l'un des objectifs en question ou de violation d'une obligation purement administrative, l'on peut parler d'infraction légère. En cas de violation de différents objectifs, cette violation peut être considérée comme une infraction moyenne à grave. Une violation considérable d'un objectif peut en revanche constituer une infraction très grave. L'infraction est d'autant plus grave si elle constitue une violation considérable de plusieurs objectifs. Lors de l'examen de l'impact réel et/ou possible de l'infraction sur

ces objectifs, l'IBPT tient compte des circonstances pertinentes du cas en question. Le degré de gravité varie en principe entre 0 % et 5 % du chiffre d'affaires pertinent.

61. Dans ce cas, il est question d'une **violation claire des intérêts du consommateur**. Fin 2021, Lycamobile sprl disposait de [confidentiel] cartes SIM actives, représentant une part de marché de [confidentiel]%. En ne mettant pas les adresses et autres données à caractère personnel de ses abonnés à la disposition des centrales de gestion des appels d'urgence via la base de données de numéros centrale, Lycamobile sprl met en péril l'intégrité physique de tous ces abonnés et agit de manière irréfléchie avec la sécurité de ses abonnés.
62. Lycamobile sprl porte ainsi atteinte à la confiance que ses abonnés sont en droit d'avoir, notamment que leur opérateur respecte les obligations légales qui lui sont imposées sans exception, d'autant plus lorsque celles-ci visent à préserver et à sécuriser l'intégrité physique des consommateurs. Les abonnés de Lycamobile sont complètement livrés à la gestion et à la politique de leur opérateur en la matière. Il est donc vital qu'ils puissent avoir confiance en le fait que Lycamobile sprl utilise de la manière la plus adéquate qui soit les systèmes existants concernant les appels d'urgence et surtout lorsqu'elle y est légalement tenue.
63. Comme déjà démontré ci-dessus, les recherches supplémentaires que doivent effectuer les répondants des centrales de gestion des appels d'urgence à cause de Lycamobile mettent également d'autres appelants en danger. Chaque minute qu'un répondant passe à effectuer des recherches pour identifier et localiser un appelant est une minute que le répondant ne peut pas consacrer à d'autres appels d'urgence. La situation est d'autant plus grave qu'une base de données centrale est opérationnelle et permet d'éviter tout simplement cette perte de temps.
64. Outre une violation des intérêts des consommateurs, Lycamobile sprl est également responsable d'une **violation de l'intérêt général**. La société dans son ensemble a tout intérêt à ce que les services d'urgence fonctionnent de manière optimale. Les citoyens doivent pouvoir être convaincus que les services d'urgence sont organisés de manière à apporter une aide aussi adéquate que possible à toute personne se trouvant dans une situation d'urgence. Pour y parvenir, l'on a choisi de donner aux centrales de gestion des appels d'urgence un accès direct à une base de données de numéros centrale permettant de retrouver les données-abonnés liées à tous les numéros d'appel.
65. En omettant de se raccorder à cette base de données de numéros centrale, Lycamobile sprl mine complètement dans la pratique les bénéfices de cette gestion centrale. Un temps précieux est perdu à rechercher des données qui ne se trouvent pas dans la base de données de numéros centrale et les répondants de la centrale de gestion des services d'urgence sont longuement occupés inutilement et ne sont pas disponibles pour d'autres urgences. La société dans son ensemble subit les conséquences sous la forme de temps d'attente et de temps d'intervention plus longs ou, en d'autres termes, une assistance sur place moins précise en cas d'urgence.
66. De par son attitude réticente, Lycamobile sprl met indéniablement en péril le bon fonctionnement de ce service d'intérêt général et empêche les centrales d'urgence de fournir une assistance la plus efficace possible aux personnes en détresse. Il y a donc une violation claire de l'intérêt général.

67. La pratique administrative de l'IBPT en matière d'infraction aux mesures de protection des consommateurs pour des faits préjudiciables aux intérêts des consommateurs qui ont un impact limité sur la concurrence, mais qui témoignent d'un non-respect quasi total de la réglementation, alors que l'obligation est claire, se situe généralement entre 0,5 % et 1 %¹⁸. Toutefois, le non-respect de l'article 106/2 de la LCE a également un impact clair sur le fonctionnement général des services d'urgence et l'intérêt général, ce qui justifie un pourcentage supérieur lors de la définition du montant de l'amende.
68. Vu la violation des intérêts des consommateurs individuels et de l'intérêt général, et vu la pratique administrative de l'IBPT mentionnée, l'IBPT qualifie l'infraction de grave et retient un pourcentage de [confidentiel]% du chiffre d'affaires pertinent pour la définition du montant de l'amende. Le montant de base de l'amende s'élève ainsi à cette phase à [confidentiel] EUR, soit [confidentiel]% de [confidentiel] EUR (chiffre d'affaires pertinent retenu).

6.3.3. Durée de l'infraction

69. La troisième étape dans la définition du montant de base consiste à multiplier le chiffre d'affaires obtenu après les deux premières étapes (chiffre d'affaires pertinent multiplié par le coefficient de gravité) par la durée de l'infraction.
70. L'IBPT tient ainsi compte de la durée de l'infraction. L'article 106/2 de la LCE qui impose la création d'une base de données de numéros centrale est entré en vigueur le 2 janvier 2022. Le 1^{er} juillet 2021, l'acte constitutif de l'asbl CNDB a été déposé au greffe au nom de 7 opérateurs¹⁹. Celui-ci prévoit que les activités de l'asbl CNDB sont notamment déterminées par la LCE et l'arrêté royal à promulguer en application de l'article 106/2 de la LCE. Cet arrêté d'exécution concernant la base de données de numéros centrale date du 10 février 2022.
71. Ce n'est que le 31 janvier 2023 que Lycamobile sprl a pris des mesures sur le plan opérationnel sous la forme de premiers *acceptance tests*. Ce processus n'était toujours pas terminé fin février 2023 et l'accord de raccordement n'était toujours pas signé. Pendant tout ce temps, les numéros de Lycamobile sprl ne figuraient pas dans base de données de l'asbl CNDB. Lycamobile sprl est restée en défaut tout ce temps et s'est ainsi soustraite à son obligation légale d'adhérer à l'asbl CNDB pendant plus d'un an.
72. L'IBPT vérifie si le fait que Lycamobile sprl, au cours de la période prise en compte par l'IBPT pour déterminer la durée de l'infraction et qui commence à l'entrée en vigueur de l'article 106/2 de la LCE le 2 janvier 2022 et termine fin février 2023, à savoir juste avant la communication du projet d'arrêté du 8 mars 2023, ait dû attendre pendant 3,5 mois

¹⁸ Voir : amende du 29/11/2011 imposée à Telenet pour non-respect de l'article 108, § 2, de la LCE (0,5 %) ; amende du 28/09/2016 imposée à Scarlet pour non-respect de l'article 108, § 2, de la LCE (0,5%) ; amendes du 27/04/2017 imposées à Nethys et Brutélé pour non-respect de l'article 4/1 de l'AM facture de base (0,5 %) ; amende du 12/10/2017 imposée à SFR pour non-respect de l'article 4/1 de l'AM facture de base (0,7 %) ; amende du 12/10/2017 imposée à Orange pour non-respect de l'article 4/1 de l'AM facture de base (0,8 %) ; amende du 22/01/2019 imposée à Telenet pour défaut de mention de l'Easy Switch ID sur certaines factures (0,6 %).

¹⁹ Destiny SA, Orange Belgium SA, Proximus SA de droit public, Scarlet Belgium SA, Sewan Belgium SA, Telenet Group SA et VOO SA.

l'adaptation du système de la base de données de numéros centrale, peut avoir une influence sur la durée de l'infraction.

73. L'IBPT estime que Lycamobile sprl n'a pas fait preuve de diligence et que ses longues procrastinations l'ont mise dans une situation où, alors qu'elle avait déjà manqué à ses obligations légales pendant six mois, elle s'est aperçue qu'elle souhaitait ou avait besoin d'une adaptation du système développé entre-temps. Ce retard supplémentaire aurait pu être évité si Lycamobile sprl avait pris des mesures à temps et avait dès le départ collaboré à la création de la base de données de numéros centrale, comme prescrit à l'article 106/2 de la LCE. Toutefois, Lycamobile sprl a choisi de ne rien entreprendre pendant une longue période, y compris au moment de la publication officielle du nouvel article 106/2 de la LCE, établissant incontestablement son obligation légale.
74. Lycamobile sprl s'étant totalement tenue à l'écart de la création de la base de données de numéros centrale et ayant ensuite exigé des modifications du système à un moment où les dispositions légales de l'article 106/2 de la LCE étaient déjà en vigueur depuis plusieurs mois et la base de données de numéros centrale était opérationnelle depuis des mois, l'IBPT estime qu'il n'est pas raisonnable que le temps nécessaire à PortingXS BV pour procéder aux adaptations demandées ne soit pas porté en compte sous la forme d'une réduction de la durée de l'infraction.
75. L'IBPT ne voit aucun autre facteur pouvant exercer une influence sur la durée de l'infraction sous la forme d'une augmentation ou d'une diminution de la durée de l'infraction.
76. Conformément à la pratique décisionnelle de l'IBPT en matière d'imposition d'amendes, le chiffre d'affaires est multiplié par le nombre d'années au cours desquelles l'infraction a eu lieu pour tenir compte de la durée de l'infraction²⁰. Aux fins du calcul, l'IBPT retient une durée d'infraction de 1 an et 1 mois, ce qui correspond à un facteur de 13/12.
77. L'IBPT multiplie le montant de l'amende de base obtenu ci-dessus de [confidentiel] EUR par un facteur de 13/12, portant le montant de l'amende de base, après prise en compte de la durée de l'infraction, à [confidentiel] EUR.

6.3.4. Circonstances aggravantes et atténuantes

78. L'IBPT estime en outre qu'il est approprié et proportionné d'adapter le montant de base en fonction du comportement concret du contrevenant, en tenant compte des circonstances

²⁰ Voir : les lignes directrices de l'IBPT, point 20, ainsi que les décisions suivantes de l'IBPT : décisions du Conseil de l'IBPT du 27 avril 2017 concernant l'imposition d'une amende administrative à Nethys sa et Brutélé pour le non-respect de l'article 4/1 de l'arrêté ministériel du 12 novembre 2009 fixant le niveau de détail de la facture de base en matière de communications électroniques ; décisions du Conseil de l'IBPT du 12 octobre 2017 concernant l'imposition d'une amende administrative à Coditel Brabant SPRL et à Orange Belgium SA non-respect de l'article 4/1 de l'arrêté ministériel du 12 novembre 2009 fixant le niveau de détail de la facture de base en matière de communications électroniques ; décisions du Conseil de l'IBPT du 14 janvier 2020 imposant une amende à Telenet et Proximus pour non-respect des règles relatives à l'identification des utilisateurs finals de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée ; décision du Conseil de l'IBPT du 15 juin 2018 et 24 avril 2019 imposant une amende administrative à Lycamobile pour non-respect de la législation relative à l'identification des utilisateurs finals de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée.

aggravantes et/ou atténuantes qui peuvent respectivement augmenter et/ou faire baisser le montant de base de l'amende.

79. L'IBPT vérifie également dans ce cadre si le fait que Lycamobile sprl a dû attendre les adaptations du système de la base de données de numéros centrale pendant 3,5 mois lors de la durée de l'infraction peut être retenu comme une circonstance atténuante.
80. L'IBPT répète que si Lycamobile sprl avait fait preuve de plus de diligence au moment où elle était légalement obligée de se raccorder à la base de données de numéros centrale, elle ne se serait pas retrouvée en position de devoir d'abord demander des adaptations au moment où l'obligation légale de création de la base de données de numéros centrale et la tenue à jour centralisée de données-abonnés étaient déjà en vigueur depuis plusieurs mois, et la base de données de numéros centrale était déjà opérationnelle depuis des mois.
81. Toutefois, cela n'enlève pas le fait que Lycamobile sprl, au moment où elle a demandé des adaptations de la base de données de numéros centrale, était totalement dépendante de PortingXS B.V. pour l'introduction des modifications demandées, et que le processus de raccordement n'a pu être achevé qu'après la mise en production des modifications demandées.
82. L'IBPT retient la dépendance de Lycamobile sprl envers PortingXS B.V. pour la réalisation d'adaptations à la base de données de numéros centrale pendant 3,5 mois comme une circonstance atténuante entraînant une diminution du montant de base de [confidentiel]%, de sorte que le montant de l'amende s'élève à [confidentiel] EUR, arrondi à 1 385 000,- EUR.
83. En l'occurrence, l'IBPT ne voit aucune raison de retenir d'autres circonstances aggravantes ou atténuantes qui entraîneraient une augmentation ou une diminution supplémentaire du montant de base.

6.3.5. Calcul final du montant de l'amende

84. Comme expliqué ci-dessus, le chiffre d'affaires pertinent de Lycamobile est basé sur le chiffre d'affaires total de Lycamobile sprl dans le secteur des communications électroniques réalisé en 2021, à savoir [confidentiel] EUR.
85. Comme constaté ci-dessus, il s'agit d'une infraction grave ayant un impact considérable sur la sécurité humaine, qui se poursuit déjà depuis 1 an et 1 mois. Par conséquent, l'IBPT retient d'abord un pourcentage de [confidentiel]% vu la gravité de l'infraction, portant le montant de base de l'amende à [confidentiel] EUR. Ensuite, ce montant de base est multiplié par un facteur de 13/12 afin de tenir compte de manière adéquate de la durée de l'infraction, faisant passer le montant de base de l'amende à [confidentiel] EUR.
86. L'IBPT retient une circonstance atténuante et diminue le montant de base de [confidentiel]%, afin de retenir le montant arrondi **de 1 385.000,- EUR** en tant que **montant d'amende** à imposer.
87. Le montant d'amende final est donc loin sous le maximum légal autorisé par l'article 21 de la loi sur le statut de l'IBPT. Les considérations qui précèdent permettent de conclure que

l'amende infligée dans les circonstances actuelles est toutefois proportionnée par rapport à l'objectif déclaré de l'amende, à savoir susciter une réaction appropriée à l'infraction et avoir un effet dissuasif à l'avenir.

7. Conclusion

88. Vu l'article 106/2 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et l'article 3 de l'arrêté royal du 10 février 2022 relatif à la base de données de numéros centrale, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications :

- déclare que Lycamobile sprl a enfreint l'article 106/2 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et l'article 3 de l'arrêté royal du 10 février 2022 relatif à la base de données de numéros centrale ;
- impose par conséquent à Lycamobile sprl une amende administrative de **1 385 000,- euros** ; cette amende est reversée au Trésor public ; l'amende administrative doit être payée dans les 60 jours à compter de la réception de la présente décision en effectuant un virement sur le numéro de compte ayant le code IBAN : BE63 6792 0058 7108 - BIC : PCHQBEBB au nom du SPF Économie – Compte des recettes générales, avec en communication « Amende IBPT à Lycamobile sprl concernant CNDB ».
- ordonne à Lycamobile sprl de se conformer à l'article 106/2 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et à l'article 3 de l'arrêté royal du 10 février 2022 relatif à la base de données de numéros centrale dans un délai de 14 jours à compter de l'intervention de la présente décision, et d'en fournir la preuve à l'IBPT dans un délai de 14 jours à compter de l'achèvement du raccordement à la base de données de numéros centrale.

8. Voies de recours

Conformément à 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, vous avez la possibilité d'introduire un recours contre cette décision devant la Cour des marchés, Place Poelaert 1, B-1000 Bruxelles. Les recours sont formés, à peine d'irrecevabilité prononcée d'office, par requête signée, à laquelle est jointe la décision attaquée, et déposée au greffe de la cour d'appel de Bruxelles dans un délai de soixante jours à partir de la notification de la décision ou à défaut de notification, après la publication de la décision ou à défaut de publication, après la prise de connaissance de la décision.

La requête contient, à peine de nullité, les mentions requises par l'article 2, § 2, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges. Si la requête contient des éléments que vous considérez comme confidentiels, vous devez l'indiquer de manière explicite et déposer, à peine de nullité, une version non confidentielle de celle-ci. L'Institut publie sur son site Internet la requête notifiée par le greffe de la juridiction. Toute partie intéressée peut intervenir à la cause dans les trente jours qui suivent cette publication.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil