



Institut belge des services postaux
et des télécommunications

**Avis du Conseil de l'IBPT
du 17 mars 2025
concernant
la proposition de loi modifiant la loi du 13 juin 2005
relative aux communications électroniques en vue de
renforcer la protection et la responsabilisation des
consommateurs sur le marché des télécommunications**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Objet.....	3
2.	Description de la proposition de loi	4
2.1.	Objectif de la proposition de loi.....	4
2.2.	Contenu de la proposition de loi	4
2.2.1.	<i>La comparaison nationale des prix par l'IBPT.....</i>	4
2.2.2.	<i>Mode de communication de l'IBPT.....</i>	5
2.2.3.	<i>La transmission annuelle à la Chambre d'un rapport spécifique concernant l'exécution de la mission de contrôle de l'IBPT dans le domaine de la protection des consommateurs.....</i>	5
3.	Position de l'IBPT	6
3.1.	La comparaison nationale des prix par l'IBPT	6
3.2.	Le mode de communication de l'IBPT en matière de droit des consommateurs.....	6
3.3.	La transmission annuelle à la Chambre d'un rapport spécifique concernant l'exécution de la mission de contrôle de l'IBPT dans le domaine de la protection des consommateurs.....	8
3.3.1.	<i>Principes.....</i>	8
3.3.2.	<i>Concernant l'explication à l'article 4 de la proposition de loi.....</i>	11
3.3.2.1.	La description de la compétence de contrôle de l'IBPT à l'article 4, alinéa 1 ^{er} , de la proposition de loi.....	11
3.3.2.2.	L'établissement proposé de rapports par l'IBPT (art. 4, alinéas 2 et 3 de la proposition de loi)	12
4.	Conclusion	16

1. Objet

1. La commission Économie, Protection des consommateurs et Digitalisation de la Chambre des représentants (ci-après « la commission de la Chambre » ou « la commission ») a lancé les discussions sur une proposition de loi modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques en vue de renforcer la protection et la responsabilisation des consommateurs sur le marché des télécommunications (Doc. parl., Chambre, *M.B.*, 56, 0458/001) (ci-après : « la proposition de loi »).
2. Après ces discussions, les membres de la commission ont exprimé le souhait de recevoir un avis écrit de l'IBPT concernant ce document. La demande a été transmise à l'IBPT le 5 février 2025.
3. La demande a également été adressée aux instances suivantes :
 - Agoria Telecom Industries
 - Digi Belgium
 - Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie
 - Service de médiation pour les télécommunications
 - Orange Belgium
 - Proximus
 - Monsieur Rob Beenders (ministre de la Protection des consommateurs)
 - Telenet
 - Test Achats
4. Le présent avis est émis conformément à l'article 14, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges¹.

¹ Ci-après « Loi statut ».

2. Description de la proposition de loi

2.1. Objectif de la proposition de loi

5. La proposition de loi qui est soumise pour avis à l'IBPT entend poursuivre plusieurs objectifs, selon le résumé rédigé par son auteur :

« Cette proposition de loi a pour but de transformer l'IBPT en une autorité de protection des consommateurs forte et plus active sur le marché des télécommunications. Elle vise, en particulier, à ce que l'IBPT doive veiller à ce que les informations sur les tarifs et les droits soient claires et à ce que l'IBPT donne la priorité au contrôle du respect des dispositions relatives à la protection des consommateurs dans le cadre du contrôle de l'application de la législation. L'établissement d'un rapport annuel portant spécifiquement sur ces missions légales afin d'améliorer la protection des consommateurs pourrait contribuer à faire de l'IBPT le gardien effectif des droits des consommateurs. ».

6. Cette proposition de loi est une mise à jour d'une précédente proposition de loi, portant déjà sur ces mêmes sujets².

2.2. Contenu de la proposition de loi

7. Cette proposition de loi entend modifier la Loi sur les communications électroniques (LCE) afin d'assurer un meilleur accès des consommateurs à leurs droits et leur mise en œuvre par les opérateurs, mais aussi une meilleure information relative aux tarifs applicables. La proposition établit que la communication aux consommateurs doit être réalisée via le site web de l'Institut dans un format clair, accessible et interactif. Enfin, chaque année, il y est prévu que l'IBPT fasse rapport des contrôles effectués, également du respect de ces dispositions par les opérateurs et fournisse des recommandations en vue de renforcer davantage la protection des consommateurs et l'accessibilité à l'information.

2.2.1. La comparaison nationale des prix par l'IBPT

8. L'article 2 de la proposition de loi prévoit de modifier l'actuel article 111 de la LCE en imposant à l'IBPT de publier annuellement, dans une rubrique distincte, *« les résultats des études comparatives de prix qu'il a réalisées au niveau national, en établissant une classification des opérateurs pour les différents services de télécommunications et en tenant compte de différents profils d'utilisation courants des consommateurs et des utilisateurs finals ».*
9. Au terme d'un relevé de l'évolution des tarifs de télécommunication et de la manière dont la Belgique se positionne à cet égard par rapport aux autres Etats Membres de l'Union européenne dans le classement réalisé par la Commission européenne, l'auteur de la proposition conclut dans l'exposé des motifs que l'IBPT devrait être plus régulier dans ses publications de comparaison nationale des prix, pointant que la dernière étude serait parue fin 2020.

² Doc. Parl. Chambre, S.-O., 55, n°1990/001.

2.2.2. Mode de communication de l'IBPT

10. La proposition de loi entend ensuite ajouter un paragraphe 4 à l'actuel article 111 de la LCE afin que « *l'Institut publie, dans un format clair, accessible et interactif, sur son site web, dans une rubrique distincte, les informations nécessaires sur les droits existants en matière de protection des consommateurs* ».
11. L'introduction de ce paragraphe repose sur la critique implicite que la communication à ce sujet serait lacunaire ou ne serait simplement pas réalisée puisque l'auteur de la proposition indique dans l'exposé des motifs ce qui suit :
12. « *Il est donc essentiel que l'IBPT donne la priorité à la fourniture d'informations adéquates à propos des droits des consommateurs, et à la fourniture d'explications à propos des nombreux plans tarifaires en vigueur. Ce n'est que de cette manière que le consommateur pourra y voir clair dans le domaine des télécommunications et que la responsabilisation des consommateurs pourra être renforcée.* »
13. *Il convient que l'IBPT publie un aperçu clair et compréhensible par tous les consommateurs de tous leurs droits en matière de consommation sur un site web accessible à tous, et qu'il communique en outre au grand public ces informations importantes pour les consommateurs dans un format accessible, par exemple au travers des canaux des médias sociaux. »*

2.2.3. La transmission annuelle à la Chambre d'un rapport spécifique concernant l'exécution de la mission de contrôle de l'IBPT dans le domaine de la protection des consommateurs

14. La proposition de loi entend enfin insérer un article 136/1 dans la LCE visant à obliger l'Institut à remettre à la Chambre des représentants un rapport annuel sur sa mission de contrôle de la mise en œuvre des dispositions contribuant à améliorer la protection du consommateur. Au terme de ce nouvel article 136/1, ce rapport devrait inclure les éléments suivants :
 - « 1° *une analyse des contrôles effectués ;*
 - 2° les décisions prises au sujet des infractions constatées ;*
 - 3° les statistiques nécessaires ;*
 - 4° des recommandations visant à améliorer la protection des consommateurs. ».*
15. Pour justifier l'introduction de cette disposition, l'exposé des motifs allègue que le nombre de contrôles du respect des obligations incombant aux opérateurs serait restreint et qu'aucun contrôle structurel ne serait prévu.

3. Position de l'IBPT

3.1. La comparaison nationale des prix par l'IBPT

16. Le manque de régularité pointé dans la publication des comparaisons nationales semble ignorer les publications annuelles que les services de l'IBPT ont réalisées de 2021 à 2024, soit quatre études successives parues depuis celle de 2020 à laquelle il est fait référence. **Une telle régularité démontre au contraire tout l'intérêt que porte l'IBPT à cette matière. En ce sens, l'IBPT veille à ce que ses comparaisons de prix soient des « instantanés » des offres tarifaires du secteur en matière de communications électroniques fixes et mobiles à un moment donné et prend soin de communiquer sur la question.**
17. Depuis 2020, ces études ont changé de paradigme en se basant non plus sur l'offre commerciale des opérateurs mais sur les besoins des consommateurs au travers de profils de consommation établis de façon variée et différenciée et en envisageant différents types de réponses, en ce compris les solutions panachées. Ces profils établis en 2020 ont fait l'objet d'une révision et d'une consultation du secteur en Q1 2024³;
18. Afin de donner davantage de visibilité à l'ensemble des opérateurs disponibles sur le marché résidentiel belge (marques primaires, marques secondaires et marques alternatives) et de transparence de l'information pour le consommateur, l'IBPT publie sur son site depuis 2022 une liste énumérant l'ensemble des opérateurs mobiles et détaillant pour chacun d'entre eux le réseau mobile utilisé⁴. Cette logique est également suivie pour les opérateurs de services fixes et de packs convergents⁵.

3.2. Le mode de communication de l'IBPT en matière de droit des consommateurs

19. Malgré l'existence d'un cadre législatif large que l'auteur récapitule, l'auteur fait le constat à juste titre que le consommateur ne connaît cependant pas suffisamment ses droits, relayant l'enquête annuelle de l'IBPT sur la perception du marché par les consommateurs⁶. Pour remédier à cette situation, il souligne la nécessité de responsabiliser le consommateur en lui fournissant une information claire et compréhensible par tous, en mettant l'accent sur l'accès à un site web où les informations importantes doivent s'y retrouver dans un format convivial. Il rappelle la nécessité de réaliser une comparaison nationale pour les profils de consommation les plus courants, ce que l'IBPT fait déjà depuis 2021 comme indiqué ci-dessus.
20. Sur cette question, l'IBPT rappelle qu'il n'a de cesse, compte tenu de ses moyens, de pourvoir à l'information continue des consommateurs et du public en général via divers canaux :
- par le biais de la nouvelle architecture de son site Internet de 2021, dont la partie destinée aux consommateurs a été simplifiée et mise en avant : le site web actuel

³ <https://www.ibpt.be/consommateurs/publication/consultation-concernant-les-profils-de-foyers-relatifs-aux-comparaisons-nationales>

⁴ <https://www.ibpt.be/consommateurs/liste-des-operateurs-mobiles>

⁵ <https://www.ibpt.be/consommateurs/liste-des-operateurs-fixes-et-convergents>

⁶ <https://www.ibpt.be/operateurs/enquetes-consommateurs>

propose deux entrées, la première est dédiée aux consommateurs, la seconde aux opérateurs. Les informations légales y sont régulièrement mises à jour ;

- grâce à une nouvelle mouture de son comparateur tarifaire datant de 2020 également et qui intègre également les offres pour PME⁷
- par la facilitation de l'accès aux résultats (classements) des comparaisons nationales des tarifs des services fixes et pack convergents⁸ d'une part et des services mobiles⁹ d'autre part pour les consommateurs. Ceux-ci sont disponibles en ligne sur le site web de l'Institut en quatre langues (FR,NL, DE et EN);
- par une politique d'open data où l'IBPT publie les données statistiques en sa possession¹⁰, un portail entier consacré à l'atlas des lignes fixes, de la fibre, de la couverture mobile, de l'expérience utilisateur, et d'autres indicateurs de qualité de services. Les données brutes sont également disponibles¹¹ ;
- via sa présence par mail, téléphone et sur les réseaux sociaux pour répondre aux questions des citoyens ;
- grâce à la publication récurrente de campagnes de communications ciblées sur différents médias, y compris la diffusion de vidéos sur les réseaux sociaux, pour informer les consommateurs de leurs droits.

21. Dans son plan stratégique 2024-2026, le nouveau Conseil de l'IBPT s'engageait à poursuivre et développer davantage encore l'information aux consommateurs en ces termes :

« Eclairer et informer le consommateur. Mettre à sa disposition les informations et les outils nécessaires pour qu'il puisse choisir en toute connaissance de cause les services télécoms qui répondent à ses besoins. Tel est l'objectif des actions de « consumer empowerment » que l'IBPT développe depuis de nombreuses années. Déjà indispensables à la base afin de stimuler le consommateur belge à davantage faire jouer la concurrence pour obtenir le rapport qualité-prix le plus avantageux pour lui, l'intensification de ces actions s'est trouvée encore plus justifiée avec la brutale accélération de l'inflation de ces dernières années, qui a incité nombre de ménages à chercher sur quels postes de leur budget ils pouvaient faire des économies. Dans un autre registre, l'évolution des modes de consommation télécoms, notamment télévisuels et de téléphonie, doit, elle aussi, inciter les utilisateurs belges à se demander si les offres auxquelles ils souscrivent (et le prix qu'ils payent pour elles) sont encore pertinentes au vu de ces changements de comportements. Cette approche s'inscrit par ailleurs aussi dans le cadre de la promotion des nouvelles technologies (5G, connexions gigabit) et des usages qu'elles rendent possibles.

Continuer à rendre l'information qu'il publie à l'intention des consommateurs la plus pertinente, la plus intelligible et la plus accessible possible demeure donc plus que jamais une volonté majeure pour l'IBPT. Cette volonté se traduira notamment par la poursuite de la refonte de l'étude nationale de prix afin d'exploiter au maximum le potentiel qu'une nouvelle approche

⁷ <https://www.meilleurtarif.be/#/home>

⁸ <https://www.ibpt.be/consommateurs/comparaison-nationale-2024---fixes-convergents>

⁹ <https://www.ibpt.be/consommateurs/comparaison-nationale-2024---mobiles>

¹⁰ <https://www.ibpt.be/operateurs/statistiques>

¹¹ <https://www.bipt-data.be>

de ce sujet (axée sur la demande et les besoins et profils des consommateurs) offre en matière de communication. Elle passera également par une refonte de l'enquête annuelle consommateurs. L'IBPT reformera ses questionnaires et son mode de sondage afin d'améliorer son efficacité, d'être adapté à l'évolution des marchés et des technologies et d'être encore plus orienté vers le ressenti du citoyen de manière à déceler au plus tôt les « défis de demain ». Cette volonté d'améliorer l'accès à l'information pour le consommateur impliquera aussi l'apport d'ajustements à son « Portail de Données » afin d'en accroître la convivialité et les fonctionnalités, pour une expérience utilisateur encore plus élevée. La même démarche sera appliquée au simulateur tarifaire, pour lequel la rédaction d'un nouveau cahier des charges pour un prochain appel d'offres sera en outre réalisée.

L'IBPT analysera également avec attention les opportunités d'exploiter de nouveau canaux afin de renforcer sa communication et ses échanges avec les consommateurs. Dans la même perspective, l'IBPT amplifiera son dialogue avec le Service de Médiation pour les télécommunications et avec le Service de Médiation pour le secteur postal, et de manière générale, avec toute partie concernée par tel ou tel de ses domaines de compétences. De même, l'IBPT entend développer de manière soutenue l'information relative aux enjeux énergétiques et environnementaux dans le secteur des télécoms, afin que les utilisateurs disposent d'une vision claire et globale de cette problématique et puissent poser leur choix en la matière en toute connaissance de cause. »

22. Dans ce contexte et compte tenu du souci exprimé en faveur d'une amélioration continue de sa communication vis-à-vis des consommateurs, **l'IBPT s'étonne de cet appel répété que lui adresse l'auteur du projet sans tenir compte de l'information déjà disponible et des perspectives d'améliorations tracées par le Conseil**. Autant l'IBPT rejoint l'auteur par rapport à l'importance de cet aspect et y souscrit comme cela apparaît de toute évidence à l'examen des actions qu'il a engagées par le passé et qu'il entreprendra à l'avenir, autant sur ce point, l'exposé des motifs ainsi que le projet de dispositif qui en découlent ne lui semblent pas en phase avec la réalité.

3.3. La transmission annuelle à la Chambre d'un rapport spécifique concernant l'exécution de la mission de contrôle de l'IBPT dans le domaine de la protection des consommateurs

3.3.1. Principes

23. L'IBPT note que l'auteur de la proposition de loi vise à ce que l'IBPT donne la priorité au contrôle des dispositions en matière de protection des consommateurs¹². L'IBPT constate que l'auteur de la proposition de loi et lui-même sont alignés à cet égard. Dans son [Plan stratégique 2024-2026](#), l'IBPT a en effet souligné l'importance qu'il attache aux contrôles en faisant de « **Contrôles** et accompagnement » un **axe stratégique supplémentaire**¹³ (par rapport au passé) du fonctionnement de l'IBPT :

¹² Voir entre autres le résumé de la proposition de loi, p. 1 et les développements de la proposition de loi, p. 16.

¹³ Comme expliqué à la p. 13 du Plan stratégique de l'IBPT 2024-2026, ce (quatrième) axe est transversal par rapport aux trois axes précédents et vise à garantir que les acteurs du marché concernés remplissent leurs obligations.

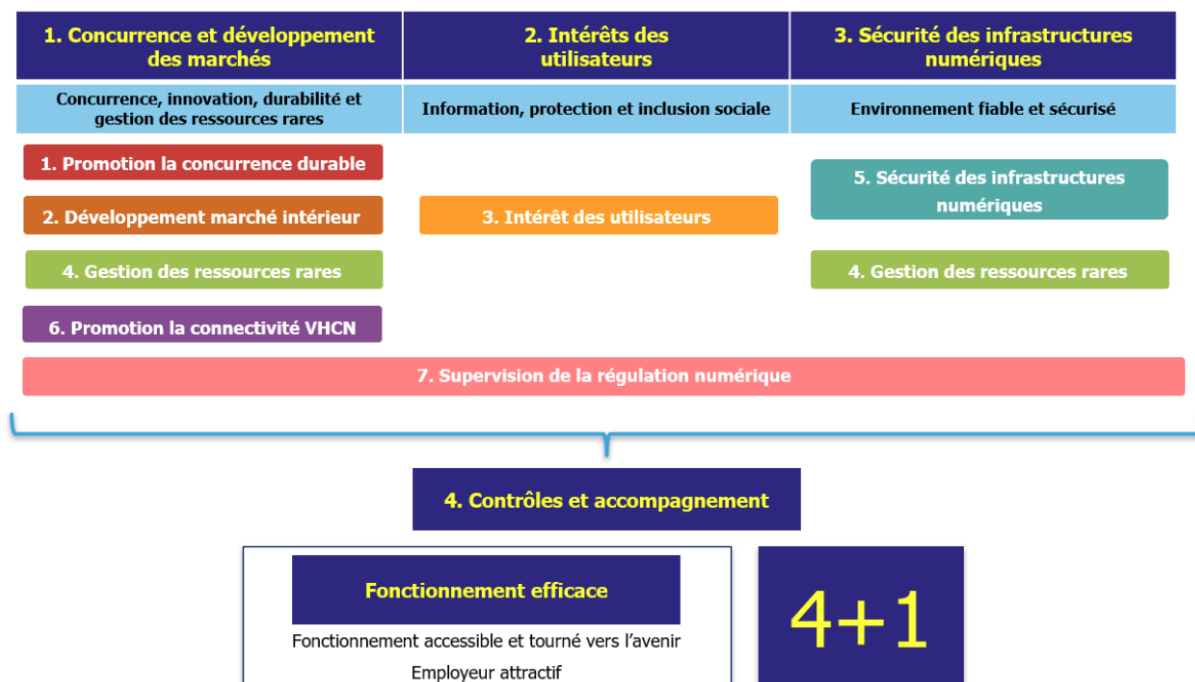


Figure 1 : Plan stratégique de l'IBPT 2024-2026, p. 14

24. En ce qui concerne les intérêts des utilisateurs finaux (deuxième axe stratégique) le Conseil de l'IBPT a en outre décidé « l'intensification et la systématisation des contrôles visant à s'assurer que les opérateurs respectent l'ensemble des dispositions légales concernant les droits des consommateurs », ajoutant que celles-ci seront « une priorité de l'IBPT »¹⁴. En pratique, les services de l'IBPT sont engagés depuis 2024 dans un cycle de contrôle trisannuel des obligations imposées aux opérateurs, ce qui correspond bien à un contrôle structurel échelonné dans le temps contredisant l'allégation dans l'exposé des motifs qu'il n'en existerait pas.
25. Le Plan stratégique de l'IBPT a été proposé par les membres du Conseil de l'IBPT le 23 octobre 2024 aux membres de la commission Économie, Protection des consommateurs et Digitalisation de la Chambre des représentants, conformément à l'article 34 de la loi statut. Conformément au même article 34, le Plan stratégique de l'IBPT suit les plans opérationnels de l'IBPT, qui sont publiés sur son site Internet. L'IBPT rend compte de la mise en œuvre de ces plans opérationnels dans son rapport annuel, qui est également mis à la disposition du public, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivante¹⁵. Ce rapport annuel est également présenté chaque année par tous les membres du Conseil de l'IBPT lors d'une audition à la Chambre des représentants.

¹⁴ Plan stratégique de l'IBPT 2024-2026, section « NOS ACTIONS ET PLANS – PAR AXE STRATÉGIQUE », p. 64.

¹⁵ Voir à cet égard le Plan stratégique de l'IBPT 2024-2026, section « NOTRE ÉVALUATION », p. 68 : « L'IBPT effectue une évaluation périodique des objectifs opérationnels et des projets du plan opérationnel annuel. Cette évaluation se fait via un suivi des indicateurs clés de performance prédéfinis des projets. Une présentation de cette évaluation fait l'objet de discussions avec les différentes parties prenantes (parlement, réunion des parties prenantes). Ces évaluations du plan opérationnel sont exprimées par objectif opérationnel dans le rapport annuel de l'IBPT ».

26. La commission de la Chambre qui a adressé à l'IBPT la présente demande d'avis sur la proposition de loi **prendra donc connaissance de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de l'IBPT visant à prioriser, à intensifier et à systématiser les contrôles des dispositions relatives à la protection des utilisateurs finaux au plus tard chaque deuxième trimestre de l'année.** Concrètement, la première version de ce rapport de mise en œuvre (une sorte de « rapport annuel de l'IBPT 2.0 », davantage axé sur le contrôle) sera soumise à la Chambre des représentants au plus tard au deuxième trimestre 2025. **L'IBPT est ouvert à engager un dialogue avec la commission de la Chambre** à l'occasion de la présentation de ce rapport annuel, **pour voir si ce nouveau rapport répond** aux demandes et aux souhaits de la commission de la Chambre et, dans le cas contraire, comment il peut être optimisé à l'avenir.
27. Par ailleurs, l'Institut relève que le respect par les opérateurs de leurs obligations ne se mesure pas uniquement au nombre de sanctions qu'il impose et au nombre de contrôles qu'il effectue. L'exercice de mise en conformité est plus nuancé que cela. Tout le travail de dialogue, de communication et d'accompagnement des opérateurs qui est réalisé en amont par les services de l'IBPT contribue à un respect des obligations légales, ce qui permet d'éviter d'imposer des sanctions. En outre, il est également utile de préciser que l'éventail des sanctions ne se résume pas aux seules amendes administratives.
28. Enfin, l'IBPT demande qu'**un éventuel rapport annuel spécifique** tel que prévu à l'article 4 de la proposition de loi **soit soumis à la Chambre pour la première fois à la fin de l'année 2026.** L'IBPT soumet cette demande étant donné que, dans l'attente de la proposition d'extension du cadre pour endosser son nouveau rôle de régulateur pour les services numériques¹⁶, la majorité des tâches opérationnelles liées à la mise en œuvre et à la

¹⁶ Voir l'[Avis de l'IBPT du 8 mars 2024](#), n°27 et 28 :

« 27. [...] L'assimilation de ces nouvelles tâches constituera sans nul doute le défi organisationnel le plus important qu'il ait eu à connaître. Fort de son expérience, de son expertise et de sa résilience, l'IBPT est cependant raisonnablement confiant dans ses capacités à le relever.

28. L'IBPT peut transitoirement assurer ces missions avec ses ressources humaines actuelles mais devra à court terme recruter du personnel correspondant à des profils nouveaux pour lui, d'une part, et, d'autre part, pour créer ou renforcer le partenariat avec les différents services belges concernés par la mise en œuvre du DSA. Toutes choses restant égales par ailleurs, les ressources financières actuelles devraient permettre à l'IBPT de faire face à ces frais de personnels supplémentaires ainsi qu'au développement et à la maintenance des systèmes informatiques nécessaires au fonctionnement efficace de la surveillance des services numériques mise en place par le DSA. » ainsi que le développement aux n°17-19 :

« 17. [...] Dans un premier temps, l'IBPT dispose donc d'une flexibilité et d'une diversité de profils suffisantes pour faire face à la transition vers son nouveau rôle de régulateur des services numériques (autorité compétente pour les matières fédérales et coordinateur pour les services numériques à l'échelon national). Toutefois, à plus long terme, ainsi qu'annoncé au délégué du ministre du Budget auprès de l'IBPT, il faudra vraisemblablement prévoir « une fourchette de 10 à 20 ETP supplémentaires, ce qui représenterait des dépenses annuelles supplémentaires de l'ordre de 1 500 000 à 3 500 000 euros, compte tenu également du fait que ce personnel supplémentaire ne devrait peut-être pas être entièrement de niveau A. ». [...]

18. L'IBPT est bien conscient que les nouvelles tâches imposées par le DSA devront être pour partie être automatisées. Les interactions entre la Commission européenne et les DSC des différents Etats membres, ainsi que les échanges d'informations entre DSC, n'auront lieu que via une plateforme informatisée, baptisée « Agora ». A l'échelon national également, l'accord de coopération adopté entre l'Etat fédéral et les communautés prévoit la mise sur pied d'une plateforme informatisée où toute une série de documents et d'informations devront être placés afin de faciliter leur traitement. En sa qualité de futur DSC, l'IBPT et son service IT sont déjà à pied d'œuvre pour organiser cela.

19. Sur le plan financier, dans l'état actuel et toutes choses restant égales par ailleurs, l'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement (qui retourne chaque année au Trésor public fédéral) devrait suffire à faire face aux nouvelles dépenses ».

supervision du DSA¹⁷ sont effectuées par les membres du personnel du service de l'IBPT, qui est également chargé de contrôler le respect de la réglementation protégeant les utilisateurs finaux dans le secteur des communications électroniques. Cette situation, de par sa nature même, affecte la manière dont l'IBPT peut réaliser ses tâches, y compris les tâches de rapportage¹⁸.

3.3.2. Concernant l'explication à l'article 4 de la proposition de loi

29. Également dans le contexte décrit à la section précédente, l'IBPT formule les recommandations et remarques ci-dessous concernant l'explication des rapports spécifiques de l'IBPT à l'article 4 de la proposition de loi.

3.3.2.1. La description de la compétence de contrôle de l'IBPT à l'article 4, alinéa 1^{er}, de la proposition de loi

30. L'article 4 de la proposition de loi vise à insérer un nouvel article 136/1 dans la LCE. L'alinéa 1^{er} de ce nouvel article 136/1 serait libellé comme suit : « *L'Institut est chargé du contrôle de la mise en œuvre des dispositions contribuant à améliorer la protection du consommateur.* »

31. Indépendamment de quelques incertitudes engendrées par cette formulation (et que l'IBPT peut développer pour la commission de la Chambre, le cas échéant), l'IBPT souligne que **ses missions de contrôle légales sont déjà définies** au chapitre 3, section 2 « Compétences et Missions », de la **loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges**. Elles le sont notamment à l'article 14, § 1^{er}, de la loi précitée, qui prévoit ce qui suit :

« Art. 14. § 1^{er}. Sans préjudice de ses compétences légales, les missions de l'Institut en ce qui concerne les réseaux de communications électroniques et les services de communications électroniques [...], sont les suivantes : [...]

3^o le contrôle du respect des normes suivantes et de leurs arrêtés d'exécution :
a) la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques ;

[...]

¹⁷ Par exemple, centraliser les ordres (notamment) de suppression de contenus illicites, représenter la Belgique au comité pour les services numériques, recevoir, éventuellement transmettre voire analyser diverses demandes de certification (par ex. de signaleurs de confiance ou de chercheurs) ou recevoir, éventuellement transmettre voire analyser les plaintes (notamment) de consommateurs, ouvrir des enquêtes ou collaborer à des enquêtes de la Commission européenne et/ou d'autres DSC, et éventuellement sanctionner les fournisseurs de services intermédiaires relevant de la compétence de l'IBPT. Voir également à cet égard la note de bas de page 7 de l'[Avis de l'IBPT du 8 mars 2024](#).

¹⁸ Les tâches de rapportage du « coordinateur pour les services numériques » (DSC), devenu l'IBPT depuis l'entrée en vigueur de l'accord de coopération du 3 mai 2024 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l'exécution partielle coordonnée du règlement 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), comprennent également l'élaboration d'un rapport annuel sur toutes les activités du DSC (art. 55 DSA) et d'un rapport tous les deux ans sur le fonctionnement des organes de règlement extrajudiciaire des litiges certifiés par le DSC (art. 21.4, alinéa 2, DSA).

j) tout acte juridique contraignant en droit de l'Union européenne, qui attribue des missions à l'autorité réglementaire nationale dans le secteur [...] des communications électroniques ;

k) toute décision contraignante adoptée par :

i) l'Institut ;

[...]

iii) la Commission européenne dans le secteur des communications électroniques [...]. »

32. Comme les dispositions pour la protection des utilisateurs finaux dans le secteur des communications électroniques s'inscrivent également dans ce cadre, l'IBPT estime que **l'alinéa 1^{er} du nouvel article 136/1 LCE proposé est superflu.**

3.3.2.2. L'établissement proposé de rapports par l'IBPT (art. 4, alinéas 2 et 3 de la proposition de loi)

33. Les alinéas 2 et 3 du nouvel article 136/1 LCE proposé prévoient (i) que l'IBPT transmet annuellement à la Chambre des représentants un rapport sur sa mission de contrôle de la mise en œuvre des dispositions contribuant à améliorer la protection du consommateur et (ii) le contenu minimal de ce rapport annuel.

34. En ce qui concerne ces deux alinéas du nouvel article 136/1 LCE proposé, il convient à nouveau, selon l'IBPT, d'accorder premièrement de l'attention à la loi statut, notamment à son article 34. L'article 34 de la loi statut contient en effet les différentes communications (et leur calendrier) que (le Conseil de) l'IBPT est tenu de rédiger, également pour la Chambre des représentants, en vue de l'exercice de la fonction de contrôle du Parlement sur les activités de l'IBPT. L'article 34 prévoit en effet ce qui suit :

« Art. 34. Le Conseil établit, dans les douze semaines après l'entrée en fonction de ses membres et tous les trois ans, un plan stratégique triennal. Tous les membres composant le Conseil présentent le plan stratégique à la Chambre des représentants.

Le Conseil prépare alors un plan d'activité annuel qui s'inscrit dans le plan stratégique. Ce plan annuel est soumis à consultation publique durant minimum deux semaines avant d'être publié sur le site de l'Institut.

Le Conseil soumet un rapport annuel sur ses activités et l'évolution des marchés des services postaux et des télécommunications au gouvernement. Ce rapport annuel contient, entre autres, un rapport financier et les comptes annuels des fonds pour les services universels en matière de services postaux et de télécommunications, ainsi qu'un rapport sur le contrôle visé à l'article 21. Il est mis à la disposition du public au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivante.

Tous les membres composant le Conseil sont entendus chaque année par la Chambre des représentants dans le mois qui suit la publication du rapport d'activités annuel. »

35. L'IBPT invite la commission de la Chambre, vu le contexte décrit ci-dessus, **à ne pas insérer de nouvel article 136/1 dans la LCE, mais à élaborer un complément ou une modification de l'article 34 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges.**
36. À cet effet, l'IBPT recommande ensuite de **reprendre la protection des intérêts des utilisateurs finaux en tant que facteur pour déterminer la portée de l'obligation de rapport de l'IBPT** au lieu de faire référence au fait d'« améliorer la protection du consommateur ». L'on parviendrait ainsi non seulement à supprimer l'incertitude liée à ce que l'on entendrait par « améliorer » la protection du consommateur, mais aussi à utiliser une description qui se rapporte davantage à ce que l'IBPT contrôle en réalité (et prévoit encore de contrôler)¹⁹. Dans la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et dans les actes juridiques contraignants du droit de l'Union et dans les décisions contraignantes de l'IBPT et de la Commission européenne dans le secteur des communications électroniques, mentionnés dans la citation au point (a) ci-dessus, l'on trouve également des dispositions légales et réglementaires qui ont pour objet la protection des utilisateurs finaux (et pas uniquement des consommateurs) de réseaux et de services de communications électroniques. En voici quelques exemples :
- L'article 108, § 4, de la LCE, qui concerne les modifications de contrats ;
 - L'article concernant l'indication annuelle du plan tarifaire le plus avantageux (art. 109 LCE) ;
 - L'article concernant les indications sur les sites Internet des opérateurs (art. 111 LCE) ;
 - L'article concernant l'indication de la possibilité en cas de litige de faire appel au service de médiation pour les télécommunications (art. 136 LCE) ;
 - Le règlement sur l'internet ouvert²⁰ et la décision d'exécution de l'IBPT y afférente²¹ ;
 - Le règlement en matière d'itinérance²² ainsi que le règlement d'exécution de la Commission européenne concernant les règles détaillées applicables à la politique d'utilisation raisonnable en cas d'itinérance²³ ;
 - Etc.
37. En ce qui concerne spécifiquement l'alinéa 3 du nouvel article 136/1 LCE proposé, l'IBPT formule les remarques suivantes :
- 37.1. Le point 2° fait référence aux « *décisions prises au sujet des infractions constatées* ». Comme les infractions ne peuvent être formellement constatées par le Conseil de l'IBPT qu'après avoir suivi une procédure (d'infraction) prévue à l'article 21 de la loi statut, ce point introduit un chevauchement avec l'article 34 de la loi statut. En effet, l'article 34 de la loi statut prévoit également que le rapport annuel

¹⁹ Cf. le nom du deuxième axe stratégique du plan stratégique 2024-2026 de l'IBPT mentionné ci-dessus.

²⁰ Règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

²¹ Décision du Conseil de l'IBPT du 2 mai 2017 relative à la communication de la vitesse d'une connexion fixe ou mobile à haut débit.

²² Règlement (UE) N° 531/2012 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

²³ Règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission du 15 décembre 2016 fixant des règles détaillées relatives à l'application de la politique d'utilisation raisonnable, à la méthode pour évaluer la viabilité de la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail et aux informations que le fournisseur de services d'itinérance doit transmettre aux fins de cette évaluation.

de l'IBPT (fourni à la Chambre) contient « *un rapport sur le contrôle visé à l'article 21*²⁴ »²⁵.

- 37.2. Au point 4°, la proposition de loi souhaite que le rapport annuel de l'IBPT relatif à (l'exécution de) sa mission de contrôle des dispositions en matière de protection des consommateurs contienne également « *des recommandations visant à améliorer la protection des consommateurs* ». À cet égard – et indépendamment du point soulevé plus haut concernant la portée de la disposition – l'IBPT recommande au législateur de clarifier s'il entend par là des recommandations aux opérateurs pour intégrer une meilleure protection de l'utilisateur final à la suite du contrôle ou des recommandations au législateur pour clarifier ou modifier, par exemple, les dispositions ayant fait l'objet du contrôle. Si le législateur visait cette dernière interprétation, l'IBPT souligne que certaines réglementations pour la protection des utilisateurs finaux contiennent des clauses d'évaluation ainsi que des rapports de l'IBPT qui invitent (également) l'IBPT à formuler « le cas échéant » des recommandations à l'intention de l'autorité politique²⁶. En général, de telles clauses d'évaluation ne sont pas non plus purement liées aux résultats des contrôles, ce que l'IBPT considère comme une pratique équilibrée²⁷.
- 37.3. Enfin, l'IBPT note au point 5° que la proposition voudrait également que l'IBPT intègre « *les actions [...] projetées en vue d'améliorer la protection des consommateurs et de promouvoir la communication d'informations sur l'amélioration de la protection des consommateurs* » dans son rapport de contrôle spécifique annuel. En ce qui concerne l'aspect des « *actions projetées* », l'IBPT fait remarquer que la proposition de loi interfère avec les cycles et modalités connexes de l'article 34 de la loi statut. L'IBPT préfère que la planification de ses contrôles pour la protection des intérêts des utilisateurs finaux (et d'autres projets qui y correspondent, par exemple dans le domaine de la fourniture d'informations) continue de faire exclusivement partie de ses plans d'activité annuels (généraux) qui, conformément à l'article 34, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi statut, sont

²⁴ Par souci de clarté : dans le cadre de l'exercice de sa mission de contrôle, visée à l'article 14 de la loi statut, l'Institut utilise au quotidien la technique de la mise en demeure, mais, en raison de la référence à l'article 21, l'IBPT comprend son obligation de rapport à l'article 34 de la loi statut comme une référence à la procédure encadrée formelle, assortie de différentes garanties pour le contrevenant, de non-respect des obligations, à la fin de laquelle le Conseil de l'IBPT peut prononcer des mesures, comme l'imposition d'amendes administratives ou d'astreintes.

²⁵ Indépendamment de cela, l'IBPT a pris l'initiative de publier ses décisions d'imposition d'amendes administratives dans le cadre de la protection des utilisateurs finaux dans une rubrique distincte de son site Internet.

²⁶ Par exemple, l'article 24 de l'arrêté royal du 6 septembre 2016 relatif à la migration des services de ligne fixe et des offres groupées de services dans le secteur des communications électroniques (« AR Easy Switch ») prévoit que l'IBPT évalue, au plus tard de 31 décembre 2026, et ensuite tous les cinq ans, les dispositions de celui-ci. Le résultat de cette évaluation est « *le cas échéant, en même temps que les recommandations de l'Institut, transmis au ministre et communiqué sur le site Internet de l'Institut.* » En tant que projet majeur (et imposant) de l'IBPT, il en sera bien entendu rendu compte dans le rapport annuel pertinent de l'IBPT.

²⁷ Il semble également équilibré pour l'IBPT d'évaluer les réglementations pour la protection des utilisateurs finaux sur des périodes plus longues, comme cela a lieu pour le règlement sur l'internet ouvert (art. 9 – tous les quatre ans), le règlement en matière d'itinérance (art. 19 – essentiellement tous les deux ans) et le code des communications électroniques européen, dont une grande partie des dispositions de la LCE concernant la protection des utilisateurs finaux sont une transposition. Ce code européen (en entier : directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen) est essentiellement évalué complètement tous les cinq ans (art. 122), sans préjudice d'une procédure de réexamen spécifique concernant les droits des utilisateurs finaux (art. 123), qui a lieu tous les trois ans.

soumis à une consultation publique pendant au moins deux semaines avant d'être publiés sur le site Internet de l'IBPT.

38. En résumé, l'IBPT recommande que la commission de la Chambre **examine minutieusement le nouvel article à rédiger de la loi statut, qui déterminerait le contenu du rapport de contrôle spécifique annuel de l'IBPT, afin de déceler les chevauchements avec les rapports existants de l'IBPT et d'éliminer ces chevauchements**, afin de promouvoir le fonctionnement efficace de l'IBPT.

4. Conclusion

39. Compte tenu des commentaires qui précèdent, l'IBPT estime que l'article 2 de la proposition de loi devrait être omis puisque cet article instaure une obligation de publication d'études comparatives nationales²⁸ qui sont déjà réalisées et publiées par l'Institut depuis plus de quatre ans. En outre, vu les actions déjà engagées en termes de mise à disposition de l'information à destination des consommateurs sur son site internet, il semble que la proposition d'imposer à l'Institut l'obligation de publier une information sur les droits existants des consommateurs au terme de ce même article 2²⁹ n'apporte pas de valeur ajoutée non plus tant les recommandations exprimées à travers cette proposition sont partagées par l'Institut et mises en application dans sa pratique comme en atteste le site web actuel.
40. S'agissant de l'article 4, second et troisième paragraphe de la proposition de loi visant à introduire l'obligation pour l'Institut de transmettre annuellement à la Chambre des représentants un rapport sur sa mission de contrôle, l'Institut y est globalement favorable à partir de fin 2026, dans la mesure où un tel rapport apporterait une plus grande visibilité sur les actions qu'il mène en ce sens, ce qui in fine bénéficierait aux consommateurs indirectement grâce à une meilleure connaissance des actions menées par l'IBPT en faveur de la mise en conformité. Toutefois, dans un souci d'éviter les chevauchements, il paraîtrait opportun de privilégier la modification de l'article 34 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut de l'IBPT plutôt que d'introduire un nouvel article 136 dans la LCE. Une telle approche permettrait également d'éviter le débat juridique que soulèverait le recours au concept de « meilleure protection du consommateur » introduit dans l'article 136/1 en projet.

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Peggy Valcke
Membre du Conseil

Stefaan Vyverman
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil

²⁸ Paragraphe complété § 3 dans l'article 111 de la LCE.

²⁹ Nouveau paragraphe §4 dans l'article 111 de la LCE