

**Avis du Conseil de l'IBPT  
du 26 juin 2020  
concernant  
la proposition de loi n° 900 modifiant la loi du 13 juin  
2005 relative aux communications électroniques, en  
vue de lutter contre les situations de « bill shock » à la  
suite de l'utilisation de certains services de  
télécommunication et l'amendement qui s'y rapporte**

## TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1 <sup>er</sup> . Objet de l'avis .....	3
Chapitre 2. Avis .....	3
1. But de la proposition de loi .....	3
2. Commentaires de l'IBPT .....	3
2.1. <i>Introduction</i> .....	3
2.2. <i>Concernant la base légale et la réglementation existante en matière de « bill shock »</i> .....	4
2.3. <i>Analyse du contenu de la proposition de loi</i> .....	4
Chapitre 3. Conclusion .....	9

## Chapitre 1<sup>er</sup>. Objet de l'avis

1. Le présent avis concernant la proposition de loi (Doc 55, 0900/001) modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, en vue de lutter contre les situations de « bill shock » à la suite de l'utilisation de certains services de télécommunication et l'amendement qui s'y rapporte (Doc 55, 0900/002), est rendu par l'IBPT à la demande de la Commission de l'Economie de la Chambre, conformément à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi du 17 janvier 2003 :

*« § 1<sup>er</sup>. 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 :*

*1<sup>o</sup> la formulation d'avis d'initiative, dans les cas prévus par les lois et arrêtés ou à la demande du ministre ou de la Chambre des représentants ; »*

## Chapitre 2. Avis

### 1. But de la proposition de loi

2. Selon les auteurs de la proposition de loi, le rapport annuel 2018 du Service de médiation pour les télécommunications montre que les plaintes concernant le montant étonnamment élevé des factures pour l'internet mobile sont nombreuses. La proposition de loi vise donc à instaurer un mécanisme de protection des consommateurs contre de telles factures.

### 2. Commentaires de l'IBPT

#### 2.1. Introduction

3. Il ressort du rapport annuel 2019 que 666 plaintes concernant des coûts étonnamment élevés pour l'utilisation mobile ont été enregistrées en 2019. En 2018, le Service de médiation pour les télécommunications avait encore reçu 783 plaintes à ce sujet. En 2019, 382 de ces plaintes concernaient l'utilisation mobile en Belgique. Bien entendu, toutes les plaintes ne sont pas toujours communiquées au service de médiation. Il convient toutefois de comparer ces chiffres au nombre d'utilisateurs mobiles. Un total de 9,463 millions de cartes postpaid étaient actives en 2019. Cela signifie qu'un peu plus de 113,5 millions de factures mensuelles ont été émises en 2019.
4. Cette proposition de loi ne concerne que le trafic national. Le trafic d'itinérance est réglementé par le règlement européen 2015/2120 du 25 novembre 2015<sup>1</sup>. Ce règlement prévoit son propre ensemble de mesures de protection applicables au trafic en itinérance et (dans une mesure plus limitée) au trafic international. La proposition de loi n'affecte pas ce règlement européen.

---

<sup>1</sup> Intitulé complet : Le 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 aux prix de détail pour les communications à

## 2.2. Concernant la base légale et la réglementation existante en matière de « bill shock »

5. La proposition de loi vise à ajouter à l'article 110 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après « LCE ») un paragraphe 5 contenant la réglementation en matière de « bill shock » définie dans la proposition de loi.
6. La LCE est actuellement en cours de révision à la lumière de la directive 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11/12/2018 établissant le code des communications électroniques européen. La réglementation existante en matière de « bill shock » fera également partie de cette révision. La proposition de loi ne tient toutefois pas compte de ce processus de révision et risque d'interférer avec celui-ci.
7. La proposition de loi ne tient pas non plus compte du fait que la LCE contient déjà une disposition spécifique en matière de « bill shock », à savoir l'article 112 qui prévoit ce qui suit :

*« Art. 112. Le Roi fixe, après avis de l'Institut, les mécanismes offerts par les opérateurs pour contrôler les coûts des services téléphoniques accessibles au public, y compris les alertes gratuites envoyées aux consommateurs en cas de schémas de consommation anormaux ou excessifs. Les opérateurs donnent gratuitement la possibilité à leurs clients de fixer un plafond financier ou exprimé en volume parmi les plafonds fixés dans une liste établie par l'Institut. Par défaut, un plafond est fixé par l'Institut. »*

8. Cette disposition est exécutée par deux textes, à savoir
  - a) l'arrêté royal du 9 juillet 2013 relatif aux messages d'alerte visant à maîtriser les coûts des services de communications électroniques (ci-après « l'arrêté royal de 2013 »), et
  - b) la décision du Conseil de l'IBPT du 20 novembre 2012 concernant la liste de plafonds que les opérateurs doivent proposer à leurs clients, comme prévu à l'article 112 de la loi relative aux communications électroniques (ci-après « la décision IBPT »).
9. L'article 112 LCE et les arrêtés d'exécution cités constituent ensemble la réglementation existante visant à éviter un « bill shock ».
10. La proposition de loi n'abroge pas la réglementation existante. Aucune précision n'est apportée non plus quant à la manière dont les deux réglementations doivent se positionner l'une par rapport à l'autre.
11. La réglementation existante en matière de « bill shock » diffère considérablement de celle qui est exposée dans la proposition de loi. Ces différences seront abordées ultérieurement. En tout état de cause, il convient d'éviter d'avoir deux réglementations en matière de « bill shock », ce qui risquerait de créer une certaine confusion tant pour les utilisateurs que pour les opérateurs.

## 2.3. Analyse du contenu de la proposition de loi

### 2.3.1. Champ d'application de la nouvelle réglementation

12. La nouvelle réglementation s'applique aux abonnés et ne se limite en ce sens pas aux consommateurs. Cela correspond à la réglementation actuelle.

---

l'intérieur de l'Union européenne réglementées et modifiant la directive 2002/22/CE et le règlement (UE) n° 531/2012

13. L'amendement prévoit en outre ce qui suit :

*« Les opérateurs offrent cette possibilité pour les services mobiles qu'ils proposent, à l'exception des services prépayés et des services M2M. »*

14. Cela correspond à la réglementation existante, en particulier l'article 112 LCE et les sections 15 et 16 de la décision de l'IBPT. Cet ajout est tout à fait utile.

### **2.3.2. Absence de réglementation standard**

15. La proposition de loi prévoit ce qui suit :

*« Cette possibilité doit être présentée aux abonnés, y compris pour les contrats en cours, sous la forme d'une option, moyennant les modalités suivantes :*

*1. soit l'abonné fixe une limite d'utilisation à ne pas dépasser, exprimée en nombre d'euros ;*

*2. soit l'abonné ne fixe aucune limite d'utilisation et accepte la possibilité de recevoir une facture plus élevée qu'habituellement malgré les avertissements dont il aura fait l'objet. »*

16. Cela implique que si les utilisateurs ne prennent pas l'initiative de fixer eux-mêmes un plafond de consommation, l'opérateur n'en fixe pas et les utilisateurs ne sont donc pas couverts par la réglementation visant à éviter un « bill shock ».

17. La décision de l'IBPT prévoit une réglementation standard : si le client n'a pas indiqué de plafond de consommation, le forfait mensuel + 50 € s'appliquera comme plafond. Grâce à cette réglementation standard, les utilisateurs qui ne connaissent pas encore la réglementation « bill shock » bénéficieront tout de même de cette protection. Les utilisateurs qui ne veulent pas de ce plafond peuvent facilement demander de le modifier ou de le supprimer.

18. Comme la proposition de loi ne prévoit pas de réglementation standard, la protection actuelle des utilisateurs contre le « bill shock » est réduite.

### **2.3.3. Montant de la limite d'utilisation**

19. La proposition de loi prévoit ce qui suit :

*« Les opérateurs offrent aux abonnés la possibilité de fixer une limite d'utilisation sous la forme d'un montant plafond à ne pas dépasser. Ce montant plafond ne peut être inférieur au double du montant minimal de facturation en fonction de la formule tarifaire choisie. »*

20. La décision de l'IBPT prévoit un certain nombre de plafonds, à savoir un montant forfaitaire mensuel majoré de

- a) 0 €
- b) 50 €
- c) 75 €
- d) 100 €

21. Les différents montants forfaitaires précités offrent déjà une flexibilité et une protection relativement grandes aux consommateurs. Si l'on optait pour davantage de flexibilité encore, la gestion de ces montants forfaitaires deviendrait plutôt complexe. Pour les plus petits opérateurs en particulier, cela peut constituer une charge supplémentaire insurmontable.

22. Il est à noter que la proposition de loi impose une limite d'utilisation qui, dans un certain nombre de cas, sera plus élevée que celle prévue par la réglementation actuelle. Il convient de noter ici également que les dispositions de la proposition de loi réduisent la protection existante des utilisateurs.
23. L'amendement propose d'indiquer explicitement que la fixation d'un plafond de consommation doit être gratuite. Il s'agit bien sûr d'un ajout utile : il convient en effet d'éviter que le coût n'empêche les utilisateurs de faire usage de cette protection.

#### **2.3.4. Modification de la limite d'utilisation**

24. La proposition de loi prévoit ce qui suit :

*« Les abonnés ont le droit de revoir, au minimum une fois par an, ces éventuelles limites d'utilisation. »*

25. Toutefois, l'arrêté royal de 2013 prévoit à l'article 6, § 3, que le client peut modifier le plafond une fois par période de facturation.
26. En ce sens, la proposition de loi réduit les possibilités pour les clients d'adapter le plafond de consommation.

#### **2.3.5. Les messages d'alerte**

27. La proposition de loi prévoit ce qui suit :

*« Les opérateurs sont tenus d'avertir les abonnés lorsque 80 % du montant plafond fixé par l'abonné est atteint. Cet avertissement donne la possibilité pour l'abonné de renoncer au montant plafond qu'il a lui-même fixé ou de fixer un nouveau montant plafond plus élevé. Ce renoncement ou ce nouveau montant plafond peut être choisi à titre temporaire, pour une seule échéance ou pour toutes les échéances suivantes. Les abonnés ont le droit de revoir, au minimum une fois par an, ces éventuelles limites d'utilisation. Les opérateurs sont tenus de suspendre leurs services de communications électroniques lorsque le montant plafond fixé par l'abonné est atteint. »*

28. La proposition de loi prévoit un message d'alerte unique, à savoir lorsque 80 % du montant plafond fixé est atteint.
29. Il faut garder à l'esprit que le montant plafond fixé représente au moins le double du montant minimal de facturation (ou du montant forfaitaire mensuel). Il y a donc une réelle possibilité que le client reçoive un message d'alerte lorsqu'un montant relativement élevé a déjà été atteint.
30. L'arrêté royal de 2013 prévoit que les opérateurs peuvent envoyer deux messages d'alerte :

*« § 1<sup>er</sup>. Le premier message d'alerte que les opérateurs envoient à leurs clients lorsque le forfait mensuel est atteint, contient au moins l'information au client que son forfait mensuel a été dépassé.*

*§ 2. Le deuxième message d'alerte que les opérateurs envoient à leurs clients après dépassement du plafond contient au moins l'information au client que le plafond a été dépassé. »*

31. Il ne fait aucun doute que deux messages d'alerte offrent plus de protection aux utilisateurs qu'un seul message d'alerte.

### **2.3.6. Suspension du service**

32. La proposition de loi prévoit ce qui suit :

*« Les opérateurs sont tenus de suspendre leurs services de communications électroniques lorsque le montant plafond fixé par l'abonné est atteint. »*

33. La réglementation actuelle en matière de « bill shock » ne prévoit pas de suspension du service en cas de dépassement du plafond de consommation concerné. Le règlement européen en matière d'itinérance prévoit toutefois un arrêt du service en cas de dépassement du plafond de données fixé. Il convient de noter que cette suspension du service de données a été introduite à une époque où l'itinérance aux tarifs nationaux (« Roam like at home ») n'existait pas encore et où l'impact financier d'une consommation de données inconsidérée pouvait être très important.

34. Lors de la précédente mise en œuvre de l'article 112, l'introduction de la suspension du service avait alors également été envisagée. Après avoir pesé le pour et le contre, il avait alors finalement été décidé de ne pas procéder à une suspension du service. La suspension du service semblait être une mesure trop drastique et pas toujours très respectueuse du consommateur. C'est pourquoi il a finalement été décidé d'informer le client de manière aussi transparente que possible afin qu'il puisse prendre lui-même les mesures nécessaires en toute connaissance de cause.

35. Afin d'éviter que le service d'un utilisateur ne soit interrompu alors que celui-ci dépasse délibérément le plafond de consommation, la proposition de loi prévoit que l'abonné peut adapter la limite d'utilisation lors de la réception du message d'alerte lorsque 80 % du montant plafond fixé a été atteint :

*« Cet avertissement donne la possibilité pour l'abonné de renoncer au montant plafond qu'il a lui-même fixé ou de fixer un nouveau montant plafond plus élevé. Ce renoncement ou ce nouveau montant plafond peut être choisi à titre temporaire, pour une seule échéance ou pour toutes les échéances suivantes. »*

36. Quatre observations peuvent être formulées concernant la suspension du service en cas de dépassement du plafond de consommation :

- Tout d'abord, il est important de noter que la suspension d'un service de communications mobiles est évidemment une mesure radicale étant donné que les communications mobiles constituent aujourd'hui un service essentiel. C'est d'autant plus vrai aujourd'hui que de moins en moins de clients ont encore un abonnement de téléphonie fixe. Pour ces clients « mobile only », le service mobile est le seul moyen d'appeler les services d'urgence, par exemple.
  - De plus, on ne sait pas exactement ce qu'implique la suspension des services électroniques : le service sera-t-il complètement et entièrement interrompu ou le client pourra-t-il s'appuyer sur un service minimum lui permettant de continuer à être appelé et de joindre lui-même les services d'urgence ? Ou, par analogie avec le règlement européen en matière d'itinérance, seul le service de données est-il interrompu puisqu'un « bill shock » est généralement causé par une consommation excessive de données, plutôt que par la téléphonie ou les SMS ?
  - Les clients qui aujourd'hui - malgré le système actuel de différents messages d'alerte - sont toujours confrontés à des factures inopinément élevées, feraient mieux d'opter pour des cartes prépayées, qui permettent d'éviter ce type de surprises. Il convient toutefois d'ajouter que les tarifs unitaires prépayés sont généralement légèrement plus chers que les tarifs postpaid.
  - Si l'on opte néanmoins pour une suspension du service, il semble à tout le moins utile que le client en soit informé au préalable par un deuxième message d'alerte. En outre, le client doit également avoir la possibilité d'empêcher la suspension en envoyant un message indiquant qu'il ne souhaite pas que le service soit suspendu. Une telle deuxième alerte ainsi que la possibilité d'empêcher la suspension sont d'ailleurs également prévues dans le règlement européen en matière d'itinérance en cas d'arrêt du service lorsque la limite de données est dépassée ;
37. Dans tous les cas, il est important de clarifier ces questions afin de parvenir à une réglementation claire et viable en matière de suspension du service.
38. L'amendement précise également ce qui suit :
- « L'opérateur envoie gratuitement les messages d'alerte par SMS à un numéro belge choisi par le client ou par courrier électronique si le client ne peut pas recevoir de SMS. »*
39. Cette disposition correspond à la réglementation actuelle, plus précisément à l'article 2, § 4, de l'arrêté royal de 2013. Une telle disposition est certainement utile.

### **2.3.7. Suspension obligatoire du service**

40. La proposition de loi prévoit ce qui suit :
- « Sans préjudice des alinéas qui précèdent, les opérateurs sont en tout état de cause tenus de suspendre leurs services de communications électroniques lorsque le montant de la facture périodique atteint le prix de l'abonnement conclu multiplié par 10. »*
41. Une telle suspension d'office n'est pas prévue dans la réglementation actuelle en matière de « bill shock ».

42. On peut s'interroger sur la pertinence de celle-ci : lorsque le client est correctement informé de l'état de sa consommation, il est conscient de la consommation réelle. De plus, le montant maximal de cette suspension *d'office* du service est particulièrement élevé. Enfin, il convient de noter que les remarques formulées au point 34 du présent avis s'appliquent également dans ce cas.

### Chapitre 3. Conclusion

43. Bien que la proposition de loi elle-même suggère quelques ajouts utiles (exclusion explicite des services M2M et introduction gratuite d'une plateforme utilisateur), nous pensons que la proposition de loi dans sa forme actuelle recoupe largement les règles de protection existantes et offre même dans certains cas un niveau de protection inférieur à la réglementation actuelle (absence de réglementation standard, montant de la limite d'utilisateur, modification de la limite d'utilisateur).
44. Nous proposons donc que, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau code européen des télécommunications, un certain nombre d'aspects, tels que formulés dans la proposition de loi, soient revus - en partie sur la base des améliorations et des adaptations proposées - et que, à la lumière de l'évolution des plaintes éventuelles, des ajustements soient apportés si nécessaire. À l'automne, l'IBPT lancera d'ailleurs une campagne d'information sur les médias sociaux afin de sensibiliser le grand public aux dangers du « bill shock » et à ce qui peut être fait pour y remédier. Cela devrait permettre de réduire le nombre de situations de « bill shock » et les plaintes à ce sujet. Enfin, il ne faut pas oublier que l'enquête réalisée par l'IBPT auprès des consommateurs montre que la mise en garde automatique contre le « bill shock » est très appréciée des utilisateurs : près de 85 % des répondants trouvent utile de recevoir un message d'alerte lorsqu'un plafond de consommation est dépassé.

Axel Desmedt  
Membre du Conseil

Jack Hamande  
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren  
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen  
Président du Conseil