



**Rapport final pour une analyse
d'impact ex post de la
réglementation fédérale belge en
matière de protection des
consommateurs en droit des
communications électroniques**
(CAHIER DES CHARGES n° 2016/CONS/IMPACT)

Rédigé et introduit par :

time.lex BV CVBA et S.A. Van Dijk Management Consultants



Table des matières

Liste des abréviations.....	6
1. Introduction.....	7
1.1 Objectif de l'étude	7
1.2 Portée de l'étude	7
1.3 Situation de l'étude dans le contexte européen.....	9
2. Méthodologie de l'analyse d'impact ex post	11
2.1 Méthodologie par critère d'évaluation.....	11
2.1.1 Évaluation de la pertinence	11
2.1.2 Évaluation de l'efficacité.....	11
2.1.3 Évaluation de l'efficience	13
2.1.4 Évaluation de la cohérence	13
2.2 Collecte de données.....	15
2.2.1 Recherches documentaires	15
2.2.2 Enquête auprès des parties concernées	16
2.2.3 Limitations en matière d'informations disponibles	16
3. Résultats de l'analyse d'impact ex post par thème	18
3.1 Introduction	18
3.2 Mesures relatives à « Transparence et comparaison »	18
3.2.1 Introduction.....	18
3.2.2 Les mesures relatives à « Transparence et comparaison » sont-elles pertinentes ?	21
3.2.3 Les mesures relatives à « Transparence et comparaison » sont-elles efficaces ?	23
3.2.4 Les mesures relatives à « Transparence et comparaison » sont-elles efficaces ?... 	35
3.2.5 Les mesures relatives à « Transparence et comparaison » sont-elles cohérentes ? .	50
3.3 Mesures relatives à la « Migration » (ou « Changement de fournisseur »)	52
3.3.1 Introduction.....	52
3.3.2 Les mesures relatives à la « Migration » sont-elles pertinentes ?.....	53
3.3.3 Les mesures relatives à la « Migration » sont-elles efficaces ?	57
3.3.4 Les mesures relatives à la « Migration » sont-elles efficaces ?.....	64
3.3.5 Les mesures relatives à la « Migration » sont-elles cohérentes ?	67
3.4 Mesures relatives à la « Gestion des coûts ».....	75
3.4.1 Introduction.....	75
3.4.2 Les mesures relatives à la « Gestion des coûts » sont-elles pertinentes ?.....	78
3.4.3 Les mesures relatives à la « Gestion des coûts » sont-elles efficaces ?	80
3.4.4 Les mesures relatives à la « Gestion des coûts » sont-elles efficaces ?.....	83

3.4.5	Les mesures relatives à la « Gestion des coûts » sont-elles <i>cohérentes</i> ?.....	85
3.5	Mesures relatives à la « Protection des personnes vulnérables ».....	88
3.5.1	Introduction.....	88
3.5.2	Les mesures relatives à la « Protection des personnes vulnérables » sont-elles <i>pertinentes</i> ?.....	88
3.5.3	Les mesures relatives à la « Protection des personnes vulnérables » sont-elles <i>efficaces</i> ?.....	89
3.5.4	Les mesures relatives à la « Protection des personnes vulnérables » sont-elles <i>efficientes</i> ?.....	90
3.5.5	Les mesures relatives à la « Protection des personnes vulnérables » sont-elles <i>cohérentes</i> ?.....	91
3.6	Mesures concernant les « Autres protections ».....	93
3.6.1	Introduction.....	93
3.6.2	Les mesures relatives aux « Autres protections » sont-elles <i>pertinentes</i> ?.....	95
3.6.3	Les mesures relatives aux « Autres protections » sont-elles <i>efficaces</i> ?.....	95
3.6.4	Les mesures relatives aux « Autres protections » sont-elles <i>efficientes</i> ?.....	97
3.6.5	Les mesures relatives aux « Autres protections » sont-elles <i>cohérentes</i> ?.....	97
3.7	Mesures relatives à Qualité.....	98
3.7.1	Introduction.....	98
3.7.2	Les mesures relatives à la « Qualité » sont-elles <i>pertinentes</i> ?.....	99
3.7.3	Les mesures relatives à la « Qualité » sont-elles <i>efficaces</i> ?.....	103
3.7.4	Les mesures relatives à la « Qualité » sont-elles <i>efficientes</i> ?.....	105
3.7.5	Les mesures relatives à la « Qualité » sont-elles <i>cohérentes</i> ?.....	109
3.8	Application.....	110
3.8.1	Code d'éthique et Commission d'éthique pour les télécommunications.....	110
3.8.2	Loi sur la radiotransmission.....	113
3.8.3	Règlement extrajudiciaire des litiges.....	113
4.	Synthèse de l'analyse ex post par thème.....	114
4.1	Transparence et comparaison.....	114
4.2	Migration (ou : « Changement de fournisseur »).....	115
4.3	Gestion des coûts.....	117
4.4	Protection des personnes vulnérables.....	119
4.5	Autres protections.....	120
4.6	Qualité.....	121
4.7	Application.....	122
5.	Conclusions générales et recommandations.....	123
5.1	Conclusions générales.....	123

5.2	Recommandations concernant le remaniement ou la simplification de mécanismes juridiques	124
5.2.1	Suppression progressive des règles spécifiques au secteur et convergence	124
5.2.2	Simplification en matière d'application et de réglementation (pour le Code d'éthique)	124
5.2.3	Nécessité d'aborder des problèmes urgents, tels que la fraude via les services OTT 126	
5.2.4	Répartition des compétences	126
5.2.5	Prévoir un règlement extrajudiciaire des litiges entre les consommateurs et les opérateurs	126
5.2.6	Explications afin de déterminer quelle obligation de transparence est d'application à telle ou telle catégorie d'utilisateurs	126
5.2.7	Le remplacement du critère « abonné avec 5 numéros (d'appel) » par une alternative plus facilement applicable	126
5.2.8	Assouplissement de la possibilité de résiliation des contrats par les abonnés en raison de modifications aux conditions contractuelles	127
5.2.9	Extension du message d'avertissement tarifaire pour les numéros 090x aux numéros avec un tarif égal ou inférieur à 1 euro la minute	127
5.2.10	Suppression du flou concernant le traitement des services premium lors de l'envoi des notifications « Bill Shock »	127
5.3	Recommandations concernant la diminution des coûts (administratifs) supportés par le secteur	128
5.4	Recommandations concernant le temps qui pourrait être gagné au sein de l'autorité de régulation.....	130
5.4.1	Élaboration de la politique.....	130
5.4.2	Implémentation des mesures	131
5.4.3	Sensibilisation du consommateur	132
5.4.4	Monitoring du secteur (demande et offre)	132
5.4.5	Contrôles et application	133
5.4.6	Conclusion	133
5.5	Autres recommandations, partant du consommateur	134
5.5.1	Recommandations concernant l'évaluation de la pertinence des mesures	134
5.5.2	Recommandations concernant la mesure de l'efficacité des mesures	135
5.5.3	Recommandations concernant l'efficacité des mesures.....	136
Annexes	138
	Annexe 1 : Inventaire	138
	Annexe 2 : Aperçu des parties prenantes ayant contribué à cette étude	139
	Annexe 3 : Aperçu des thèmes et sous-thèmes.....	140

Annexe 4 : Évolution de l'IPM (indicateur de performance des marchés) pour les services de communications électroniques en Belgique.....	142
Annexe 5 : Évaluation des dispositions du Code d'éthique	143

Liste des abréviations

AM	Arrêté ministériel
AR	Arrêté royal
BDMA	Belgian Direct Marketing Association
CCEE	Code des communications électroniques européen
CDE	Code de droit économique
CPS	Carrier PreSelect
DG	Direction générale
Directive e-vie privée	Directive vie privée et communications électroniques
DNCM	Do Not Call Me
DSU	Directive Service universel
EM	Exposé des motifs
IBPT	Institut belge des services postaux et des télécommunications
IPM	Indicateur de performance des marchés
ISP	Internet Service Provider
JEP	Jury d'Éthique publicitaire
LCE	Loi Communications électroniques
LPMC	Loi relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur
LRT	Loi sur la radiotransmission
NP	Number Portability
ORECE	Organe des régulateurs européens des communications électroniques
OTT	Over-the-Top
SPF	Service public fédéral
SWD	Staff Working Document
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
URL	Uniform Resource Locator
USD	Universal Service Directive

1. Introduction

1.1 Objectif de l'étude

En partant du constat que la législation au sens large contient de plus en plus de règles visant à protéger le consommateur, l'IBPT a confié à time.lex, en collaboration avec Van Dijk Management Consultants, une étude dans le but de vérifier si ces règles sont en adéquation par rapport aux problèmes rencontrés concrètement et si leur impact sur les parties prenantes est proportionné¹.

L'étude est divisée en 3 parties :

1. L'établissement d'un inventaire de toutes les mesures spécifiques au secteur visant à protéger le consommateur (voir fichier Excel en annexe 1) ;
2. L'exécution de l'analyse d'impact ex post proprement dite (chapitres 2 à 4) ;
3. L'établissement de recommandations (chapitre 5).

L'analyse d'impact proprement dite présuppose l'étude de l'impact concret (tant positif que négatif) des règles sur le consommateur, les opérateurs et les autorités dont il est question dans l'inventaire. Concrètement, l'IBPT a demandé d'organiser l'analyse d'impact sur la base des critères suivants :

- **Pertinence** : Dans quelle mesure les règles existantes répondent-elles encore à un problème existant ?
- **Efficacité** : Dans quelle mesure les règles existantes ont-elles permis d'atteindre les objectifs fixés ?
- **Efficience** : Dans quelle mesure les objectifs fixés ont-ils été réalisés avec des ressources minimales et quels sont les bénéfices au regard des coûts ?
- **Cohérence** : Dans quelle mesure les règles formulées correspondent-elles au but visé, compte tenu de leur rapport et de leur interaction ?

Les recommandations doivent viser la simplification des mécanismes juridiques, la diminution des charges administratives pour le secteur et libérer du temps au sein de l'autorité de régulation, en respectant les obligations de l'État belge vis-à-vis de l'Union européenne.

1.2 Portée de l'étude

L'étude porte sur l'ensemble de la réglementation fédérale belge spécifique au secteur en matière de protection des consommateurs en droit des communications électroniques, à l'exception des dispositions relatives au service universel.

Délimitation de la période pertinente

L'étude porte sur une analyse « ex post », ce qui signifie en principe que l'analyse se limite à la législation applicable au moment du lancement de l'étude (juin 2016). « Applicable » signifie que tous les éléments nécessaires pour qu'une mesure puisse être implémentée concrètement par les intéressés ont été précisés dans le cadre légal (souvent sous la forme d'un AR, d'un AM ou d'une Décision de l'IBPT).

¹ Voir CAHIER DES CHARGES n° 2016/CONS/IMPACT.

Cependant, l'étude a rapidement révélé qu'une date « butoir » concernant la législation applicable constituait un critère insuffisant pour une délimitation optimale de la portée de cette étude « ex post ». Tout d'abord, l'impact d'une disposition légale ne se fait en effet pas sentir immédiatement après la publication d'une loi ou d'un arrêté. Un certain laps de temps s'écoule souvent avant l'entrée en vigueur et, ensuite, un délai supplémentaire est encore nécessaire avant de pouvoir observer l'impact sur le marché. Il ressort également de ce qui précède que l'impact sur les différents types de parties prenantes (en particulier les opérateurs par rapport aux consommateurs) se fait sentir à des moments différents.

D'autre part, certaines analyses peuvent s'avérer nécessaires préalablement à la publication d'une loi ou d'un arrêté/d'une décision. Celles-ci portent alors essentiellement sur les critères de « pertinence », d'« efficacité » et de « cohérence » (cf. ci-dessous). Le degré d'efficacité réel de la mesure ne peut toutefois être évalué que sur la base des données futures du marché. Ce type d'hypothèses concernant l'avenir ne relève pas du champ d'application d'une analyse ex post².

Quelques exemples :

- La Décision de l'IBPT du 15 juillet 2015 relative aux indicateurs de qualité des services : cette législation est applicable et mise en œuvre, mais son efficacité ne peut pas encore être analysée étant donné que les résultats des premières mesures n'ont été publiés que le 13 octobre 2016³.
- La Décision de l'IBPT du 16 août 2016 relative aux informations que les opérateurs fournissent aux consommateurs concernant leurs profils de consommation : l'analyse de cette décision sera centrée sur les critères de « pertinence » et d'« efficacité ».
- L'AR 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 : cette analyse comprend une évaluation de la « pertinence », de l'« efficacité » et de la « cohérence ».

Étant donné que la finalité de l'étude est de formuler des recommandations pour le futur (cf. ci-dessus), il a été opté pour une approche pragmatique, une série de mesures importantes, plus récentes, étant également abordées dans la présente étude.

Obligations légales vs initiatives volontaires

Enfin, l'étude se limite en principe aux coûts induits directement par la législation en matière de protection des consommateurs en droit de communications électroniques. Les initiatives volontaires qui vont au-delà des obligations légales – prises par le régulateur et/ou des opérateurs – ne sont pas pertinentes. Ce principe fait également l'objet d'une approche pragmatique en examinant brièvement deux initiatives volontaires liées à une disposition légale dans la présente étude. À savoir :

- 1) La Charte en faveur de la clientèle (dans le contexte des obligations en matière d'accueil) ;
- 2) Le projet ATLAS concernant la couverture des réseaux en Belgique (un outil notamment pour le suivi du respect des objectifs de l'agenda numérique⁴, mais à situer également dans le contexte des indicateurs de qualité).

² Contrairement à une analyse « ex ante », une analyse « ex post » se base sur des informations du passé (« données historiques ») et ne contient pas d'hypothèses concernant les impacts futurs.

³ Voir <http://www.ibpt.be/fr/consommateurs/internet/qualite-de-service/indicateurs-de-qualite>

⁴ http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Internet/Agenda_numerique/plan_numerique_Belgique/

Enfin, l'IBPT publie également chaque année une « Comparaison nationale des tarifs des services de télécommunications en Belgique »⁵. Cette étude est accueillie favorablement par les représentants des organisations de consommateurs ; ils indiquent que l'étude revêt une très grande valeur pour ces organisations dans le cadre du suivi du secteur. Cependant, il se peut que le consommateur moyen n'en prenne connaissance qu'en fonction de la couverture médiatique consacrée à la présente étude. Les organisations de consommateurs supposent également que très peu de consommateurs consulteront l'étude proprement dite, ce qui n'a toutefois pas pu être vérifié sur la base par exemple des enquêtes menées par l'IBPT auprès des consommateurs⁶. Une analyse plus approfondie de cette initiative de l'IBPT n'a pas été effectuée dans la présente étude étant donné que cela ne constitue pas strictement parlant une obligation découlant directement de la législation et qu'une évaluation du point de vue du consommateur individuel nécessite une enquête spécifique, qui ne relève pas de la portée des données compilées dans le cadre de la présente étude (cf. section 2.2).

Thèmes

L'ensemble des dispositions ont été regroupées en huit thèmes :

1. Transparence
2. Comparaison
3. Migration
4. Gestion des coûts
5. Personnes vulnérables
6. Autres protections
7. Qualité
8. Application

Chaque article de loi relevant du champ de l'étude a été relié à un ou plusieurs thèmes. Le relevé des articles de loi et la relation aux thèmes figurent dans l'inventaire à l'annexe 1 (cf. Fichier Excel).

1.3 Situation de l'étude dans le contexte européen

L'étude concerne une analyse ex post, qui doit tenir compte des obligations de l'État belge vis-à-vis de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne la transposition de la directive service universel (DSU, également souvent citée sous l'acronyme anglais USD)⁷ et l'obligation de garantir un niveau de protection élevé des consommateurs dans leurs rapports avec les prestataires⁸.

⁵ Rapport pour 2016 : http://www.bipt.be/public/files/fr/21951/2016-05-18_Etude_comparaison_nationale_FR.pdf

⁶ <http://www.bipt.be/fr/consommateurs/ibpt/enquetes-consommateurs>

⁷ Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques

⁸ Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (Directive Cadre), Art. 8.4.b.

En ce qui concerne le rapport vis-à-vis du droit européen supranational, les dispositions des lois et règlements belges peuvent être divisées en trois grandes catégories :

- Les dispositions qui sont une simple transposition de la législation européenne ;
- Les dispositions basées sur la législation européenne mais pour lesquelles l'exécution en Belgique va plus loin que le prescrit minimal européen, en se basant sur les options dont dispose le législateur national⁹ ;
- Les dispositions pour lesquelles il n'existe pas d'équivalent au niveau européen.

Les analyses de cette étude se concentreront principalement sur les deux dernières catégories.

Le timing de la présente étude coïncide avec la révision de la régulation des communications électroniques au niveau européen. En septembre 2016, la DG Connect a lancé une série de propositions via le « connectivity package »¹⁰. Ce pack contient notamment une proposition de directive concernant un nouveau « Code des communications électroniques européen »¹¹.

L'analyse détaillée du « connectivity package » ne relève pas de la portée de la présente étude. Le travail préparatoire en vue des nouvelles propositions inclut toutefois des éléments intéressants qui complètent l'analyse spécifique ex post de la réglementation fédérale belge en matière de protection des consommateurs en droit de communications électroniques.

Il s'agit des documents et études suivants :

- 1) Evaluation of the regulatory framework for electronic communications, accompanying the document 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code (Recast)'¹²
- 2) Études sur lesquelles l'évaluation précédente est basée, par exemple :
 - Support for the preparation of the impact assessment accompanying the review of the regulatory framework for e-communications;¹³
 - Substantive issues for review in the areas of market entry, management of scarce resources and general consumer issues.¹⁴
- 3) L'analyse d'impact : « Impact assessment accompanying the document 'Proposals for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code (Recast) and a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications' »¹⁵

⁹ L'acquis communautaire dans le domaine du droit des télécommunications doit être considéré comme un droit d'harmonisation *minimale*, le législateur national pouvant conserver une législation plus restrictive, contrairement à l'acquis communautaire général en matière de droit des consommateurs, qui a évolué vers un acquis présentant davantage de caractéristiques de droit d'harmonisation maximal.

¹⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connectivity-european-gigabit-society>.

¹¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposed-directive-establishing-european-electronic-communications-code>.

¹² SWD(2016) 313 final du 14 septembre 2016.

¹³ SMART 2015/0005.

¹⁴ SMART 2015/0003.

¹⁵ SWD(2016) 303 final du 14 septembre 2016.

2. Méthodologie de l'analyse d'impact ex post

Conformément à la description des services par l'IBPT¹⁶, la présente étude a été développée sur la base de quatre critères, à savoir : **Pertinence, Efficacité, Efficience et Cohérence**. La méthodologie est détaillée ci-après par critère. L'évaluation de ces critères est développée pour chaque thème séparément au chapitre 3. Le chapitre 4 contient une synthèse qui recoupe les thèmes de fond avec les critères d'évaluation.

Plus loin dans ce chapitre, un aperçu de la manière dont les données de l'analyse d'impact ont été collectées est dressé.

Enfin, les principales restrictions de cette étude sont énumérées.

2.1 Méthodologie par critère d'évaluation

2.1.1 Évaluation de la pertinence

Critère de pertinence : Dans quelle mesure les règles existantes répondent-elles encore à un problème existant ?

Pour évaluer la pertinence, l'on vérifie si d'importants développements « externes¹⁷ » ayant un impact considérable sur le consommateur (ou l'utilisateur final) et en raison desquels les règles existantes ne sont plus adaptées à la situation actuelle sont intervenus. Il s'agit typiquement de développements sur le marché (par ex. des développements technologiques ou commerciaux) ou de développements au niveau d'une autre législation (horizontale) qui font en sorte qu'un problème ne survienne plus ou font qu'un problème est abordé différemment.

En ce qui concerne les règles nationales qui constituent une simple implémentation du droit européen qui devait obligatoirement être transposé par le législateur belge, la raison d'être de la disposition nationale est l'obligation de transposer la règle supranationale. La pertinence de cette règle ne doit dès lors pas être remise en question. La pertinence sera particulièrement évaluée pour les dispositions pour lesquelles la législation belge va plus loin que le prescrit européen. Pour ces dispositions, il a été examiné quel était le fondement (la problématique) de l'approche spécifique belge et si celui-ci est toujours d'actualité.

2.1.2 Évaluation de l'efficacité

Critère d'efficacité : Dans quelle mesure les règles existantes ont-elles permis d'atteindre les objectifs fixés ?

L'efficacité des règles existantes reflète la mesure dans laquelle elles contribuent à la réalisation des objectifs fixés. Une première étape du processus d'évaluation de l'efficacité consistera par conséquent à déterminer ces objectifs. L'on se basera à cet effet sur les objectifs politiques au

¹⁶ Voir CAHIER DES CHARGES n° 2016/CONS/IMPACT.

¹⁷ « Externe » signifie dans ce contexte qu'il ne s'agit pas de développements qui découlent de mesures prises antérieurement.

niveau européen¹⁸, d'où il sera ensuite possible d'inférer des objectifs généraux, spécifiques et opérationnels en rapport avec chaque thème en matière de protection des consommateurs.

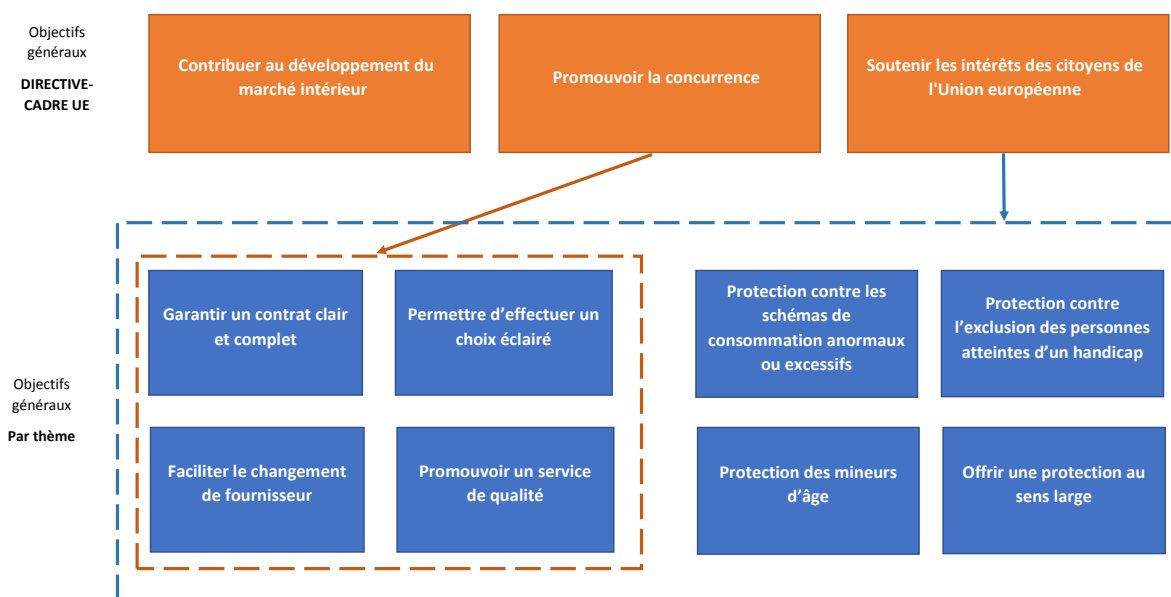


Figure 1 : Lien entre les objectifs par thème en matière de protection des consommateurs et ceux de la Directive Cadre

Les objectifs généraux, spécifiques et opérationnels (cf. sections relatives à l'efficacité par thème) indiquent respectivement *pourquoi* une mesure est nécessaire, *ce qu'il* convient de faire et *comment* y parvenir.

Les objectifs opérationnels sont généralement étroitement liés aux mesures à prendre, sont généralement mesurables et donc particulièrement appropriés pour en inférer des **indicateurs**. L'évolution de ces indicateurs dans le temps constitue un critère d'efficacité.

Outre des indicateurs quantitatifs, l'évaluation de l'efficacité permettra également de disposer d'un aperçu des points de vue des parties prenantes concernant leur perception du niveau d'incidence d'une mesure déterminée.

Dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité, il convient enfin de remarquer d'une manière générale que la réalisation des objectifs fixés n'est dans de nombreux cas pas uniquement imputable aux règles imposées. Établir une relation de cause à effet est généralement une opération très délicate. D'autres évolutions (par ex. le fonctionnement du marché, les développements commerciaux) auront en effet une incidence.

L'Union européenne reconnaît également ce problème : « The methodological link between problems, objectives and measures has to be interpreted in a relative way, as the regulatory measures that fall under the scope of the framework review are certainly not sufficient on their own

¹⁸ Voir Directive Cadre, article 8 : les objectifs généraux du cadre réglementaire européen sont : 1) contribuer au développement du marché intérieur (« the development of the internal market ») ; 2) promouvoir la concurrence (« the promotion of competition ») et 3) soutenir les intérêts des citoyens de l'Union européenne, y compris les utilisateurs handicapés (« the promotion of the interests of the EU citizens, including citizens with disabilities »).

to guarantee the full achievement of the objectives: [...], some significant exogenous factors of non-regulatory nature concur to the problems identified. »¹⁹

Enfin, la période prise en considération pour l'analyse de l'efficacité sera principalement la période 2012-2016, vu l'impact considérable de la nouvelle loi télécoms de 2012²⁰.

2.1.3 Évaluation de l'efficience

Critère d'efficience : Dans quelle mesure les objectifs fixés ont-ils été réalisés avec des ressources minimales et quels sont les bénéfices au regard des coûts ?

Dans le cadre de l'évaluation du critère d'efficience, nous examinons si les objectifs ont été réalisés avec des ressources minimales et s'il est possible d'obtenir des résultats équivalents avec moins de ressources.

Idéalement, l'efficience est évaluée de manière quantitative, les coûts et bénéfices pour les différentes parties étant exprimés en termes monétaires.

Il ressort d'une enquête menée auprès des parties concernées et, en particulier, des opérateurs, qu'il n'est pas possible de répertorier les coûts engendrés par les différentes mesures visant à protéger le consommateur²¹ (voir également section 2.2.3). Les opérateurs ont par contre communiqué des données qualitatives détaillées sur l'incidence des diverses mesures sur le fonctionnement de leur organisation.

En ce qui concerne les bénéfices pour les consommateurs, il est particulièrement difficile de les quantifier et/ou de les exprimer en termes monétaires. Il a par conséquent été demandé aux représentants des consommateurs de fournir des indications sur les dispositions qui ont, selon eux, le plus bénéficié aux consommateurs.

Une série d'indications quantitatives concernant les moyens nécessaires pour l'élaboration de la législation et pour veiller au respect de celle-ci ont été obtenues auprès des autorités de contrôle.

Vu ce qui précède, l'évaluation de l'efficience se concentre dans de nombreux cas sur une analyse qualitative de toutes les charges (et de tous les coûts). Concrètement, l'importance des effets souhaités est confrontée à celle des effets indésirables et une indication est fournie de ce qui aurait pu éventuellement être évité en appliquant une approche différente.

2.1.4 Évaluation de la cohérence

Critère de cohérence : Dans quelle mesure les règles formulées correspondent-elles au but visé, compte tenu de leurs rapports et de leurs interactions ?

Un cadre réglementaire cohérent doit être en accord avec les objectifs supérieurs et spécifiques, éviter toute complexité inutile, tout chevauchement et toute inégalité non justifiables.

La législation qui est promulguée en vue de la réalisation de certains objectifs peut avoir un impact négatif sur les objectifs d'autres législations. De telles zones de tension entre des actes législatifs

¹⁹ SWD(2016) 303 final du 14 septembre 2016 (partie 1/3), page 59.

²⁰ Loi du 10 juillet 2012 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques.

²¹ Questionnaires et entretiens avec les opérateurs.

sont inévitables mais peuvent être appréciées à la lumière d'une priorisation des objectifs et d'une limitation des effets négatifs.

Le cadre réglementaire doit être cohérent, tant sur le plan interne qu'externe :

- Il convient de limiter les contradictions dans le cadre législatif même.
 - Il convient de limiter les contradictions avec d'autres cadres législatifs.
- La cohérence externe implique une confrontation à des normes plus élevées et à leurs objectifs (par ex. droit supranational), et un chevauchement éventuel des législations avec des objectifs équivalents (par ex. : entre une législation (verticale) spécifique au secteur et une législation horizontale visant un même objectif ou d'autres législations spécifiques au secteur).

Les trois grands objectifs du cadre réglementaire européen en matière de communications électroniques sont présentés à l'article 8 de la Directive Cadre :

1. Promouvoir la concurrence au niveau de la fourniture des réseaux et des services de communications électroniques ;
2. Développer le marché intérieur ;
3. Soutenir les intérêts des citoyens de l'Union européenne.

Les mesures prises dans le sens de l'un de ces objectifs sont susceptibles d'avoir un impact négatif sur l'un des autres objectifs. Ainsi, il est concevable en théorie que des mesures en matière de protection des consommateurs créent une entrave pour les opérateurs étrangers et freinent dès lors la réalisation du second objectif, à savoir l'unification du marché intérieur. Nous n'avons toutefois trouvé aucune indication probante étayant ce point de vue.

Mais également dans le cadre réglementaire des objectifs en soi, des conflits peuvent survenir entre des législations qui visent plusieurs sous-objectifs.

Des incohérences peuvent survenir entre le contenu des prescriptions mêmes mais également au niveau de l'application (« enforcement ») où il peut par exemple être question de l'octroi de compétences à plusieurs organismes de contrôle. Des incohérences peuvent également survenir dans le choix des instruments réglementaires.

Des indications de législation incohérente sont :

- Des différences entre des textes réglementaires qui ne sont pas justifiées ;
- Une complexité des textes qui manquent leur objectif ;
- Une insécurité juridique chez les justiciables qui est susceptible d'avoir une incidence négative sur les intentions d'investir ;
- Des modifications fréquentes du cadre réglementaire ;
- Des choix opérés entre les options ayant une incidence négative sur d'autres législations, intérêts ou objectifs.

Après avoir procédé à une évaluation du cadre réglementaire européen des communications électroniques, réalisée par un consortium de consultants pour la DG Connect, il a été conclu que les différents instruments réglementaires au niveau européen se renforçaient mutuellement et étaient donc cohérents. Il a toutefois été souligné que des chevauchements existaient entre, d'une part, des dispositions spécifiques au secteur et, d'autre part, le cadre horizontal général de la protection des consommateurs, composé de diverses directives ayant un champ d'application général²². Il convient

²² SWD (2016) 313, p. 5.

toutefois de prendre en considération le fait que les dispositions de la DSU concernant les droits des utilisateurs finals sont appliquées sans porter atteinte aux²³ directives générales en matière de protection des consommateurs et aux règles nationales portant exécution de celles-ci (art. 1, 4, DSU). Aucune règle de priorité n'a donc été établie et cela vaut également pour les règles concurrentes en droit national (en particulier les éventuels chevauchements entre la LCE²⁴ en tant que cadre spécifique et le CDE en tant que cadre général)²⁵. Il est en outre naturellement possible que des règles spécifiques au secteur agissent de manière complémentaire sur le droit commun ou, inversement, que le droit commun reste d'application lorsque les dispositions spécifiques au secteur n'ont pas prévu de règle. Il sera question d'incohérence lorsque des conflits existent entre les règles en question ou lorsqu'il existe quelque confusion ou insécurité juridique suite à la combinaison de telles règles, ou un champ d'application manquant de précision, ou pas, lorsque certaines règles réduisent à néant l'effet visé par d'autres règles.

En règle générale, on peut supposer qu'il est préférable de supprimer les dispositions spécifiques qui ne dérogent pas aux dispositions générales et dont l'existence (superflue) peut engendrer une certaine confusion ou surcharge. Si, après avoir comparé les dispositions spécifiques et générales, il apparaît clairement qu'il existe des divergences entre celles-ci (par ex. en ce qui concerne le champ d'application, la formulation ou la sanction) qui soient justifiées par le contexte spécifique, la disposition spécifique peut alors être maintenue²⁶. Lorsque la législation supranationale vise une harmonisation minimale, le risque de différences au niveau des législations est plus grand.

En ce qui concerne la méthodologie, l'analyse d'une éventuelle incohérence au niveau de la législation n'est pas basée sur des critères quantitatifs mais principalement sur des recherches documentaires et les données communiquées par les parties prenantes.

2.2 Collecte de données

L'analyse dans le présent rapport est basée sur des données collectées en combinant des recherches documentaires et une enquête spécifique menée auprès des parties concernées. Les limitations en matière d'informations disponibles sont expliquées spécifiquement.

2.2.1 Recherches documentaires

Les recherches documentaires pour la présente étude comprennent tout d'abord l'ensemble des textes de loi et arrêtés (AR, AM et Décisions de l'IBPT) pertinents et toute la documentation concernant les démarches préalables (par exemple, exposés des motifs de la législation, (contributions aux) consultations concernant un projet de décision...).

²³ C.-à-d. « sans préjudice de ». Concernant la notion « sans préjudice de » et l'absence d'une règle générale de priorité, voir également l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 17 avril 2013, p. 16 (sur le site Internet de l'IBPT).

²⁴ Loi Communications électroniques.

²⁵ Cela n'empêche pas qu'une règle de priorité soit parfois tout de même reprise au niveau européen. Ainsi, il est stipulé expressément que les dispositions de la directive REL priment sur la règle concernant le règlement extrajudiciaire des litiges de la DSU (art. 34 DSU ; la règle de priorité figure à l'art. 3, Directive REL).

²⁶ SWD (2016) 313, p. 116.

Les sources d'information suivantes ont en outre été consultées :

- Les enquêtes menées par l'IBPT auprès des consommateurs ;
- Les rapports annuels du Service de médiation ;
- Les statistiques concernant le marché des communications électroniques²⁷ ;
- Le plan opérationnel de l'IBPT pour 2016 ;
- Les publications de Test-Achats²⁸ ;
- Les diverses études européennes dans le cadre de la révision en cours des directives européennes (cf. section 1.3) ;
- Les Eurobaromètres spéciaux²⁹ sur les communications électroniques de la Commission européenne ;
- Les Tableaux de bord des marchés de consommation³⁰.

2.2.2 Enquête auprès des parties concernées

L'enquête menée auprès des parties concernées a été réalisée au moyen de questionnaires, suivis dans la plupart des cas d'un entretien. Par partie prenante, un questionnaire spécifique a été élaboré à cet effet. Un relevé des parties ayant fourni une contribution dans le cadre de la présente étude est repris en annexe 2.

2.2.3 Limitations en matière d'informations disponibles

Dans le cadre de l'élaboration de l'analyse ex post, les importantes limitations suivantes ont été constatées en ce qui concerne les informations disponibles.

Tout d'abord, il s'est avéré qu'il n'était pas possible pour les opérateurs de réunir des informations ex post concernant les coûts engendrés par l'implémentation des diverses mesures³¹. Selon les opérateurs, ces coûts sont répartis entre les différents départements (regulatory, marketing, IT, formation pour les services d'accueil et les points de vente, etc.) et n'ont pas été tenus à jour systématiquement. Ces coûts sont en outre irrécupérables (« sunk costs ») et leur compilation ne permet plus de produire « ex post » des économies directes, ce qui rend encore moins évidente l'allocation des ressources pour effectuer un exercice de calcul des coûts approximatif. Étant donné que cette analyse d'impact ex post a été annoncée dans le Plan stratégique de l'IBPT pour 2014-2016³², il est toutefois regrettable – en particulier pour les mesures plus récentes – que les opérateurs n'aient pas davantage anticipé cette analyse en fournissant des efforts supplémentaires pour tenir à jour et/ou rassembler les informations nécessaires en matière de coûts. Ces informations concernant les coûts auraient pu représenter une valeur ajoutée pour cette étude dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité des mesures.

²⁷ Situation du marché des communications électroniques, Rapport statistique – année 2015 (et années précédentes).

²⁸ Par exemple : « Loi télécom: trop peu respectée » – Budget & Droits 238 – janvier/février 2015.

²⁹ Pour 2011/2012 : Eurobaromètre spécial 381 ; pour 2013 : Eurobaromètre spécial 396 ; pour 2014 : Eurobaromètre spécial 414 ; pour 2015/2016 : Eurobaromètre spécial 438 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_fr.htm)

³⁰

http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/12_edition/docs/consumer_markets_scoreboard_2016_en.pdf

³¹ Un constat identique a été posé au niveau européen dans le cadre de l'évaluation du cadre réglementaire applicable aux réseaux et services de communications électroniques (cf. SWD (2016) 313 final du 14 septembre 2016, page 23).

³² http://www.bipt.be/public/files/fr/21257/Strategisch-plan-2014_2016_FR.pdf (publié le 25 avril 2014).

Vu ce qui précède, les analyses financières et les considérations quantitatives concernant l'efficacité des mesures sont restées très limitées. Les analyses réalisées sont par conséquent principalement qualitatives et descriptives.

Les informations concernant l'impact sur les consommateurs sont également caractérisées par une série de limitations :

- L'enquête consommateurs de l'IBPT contient un grand nombre d'éléments pertinents concernant la perception qu'ont les consommateurs du marché des communications électroniques belge. Étant donné que les questions de cette enquête annuelle évoluent en fonction des développements sur le marché et au niveau de la législation, les séries de données ne sont toutefois souvent pas suffisamment longues pour pouvoir constater des évolutions claires. Certaines questions de l'enquête restent en outre trop générales pour pouvoir les relier à une mesure ou à une disposition spécifique.
- Les rapports annuels du Service de médiation constituent une source unique d'informations concernant les plaintes (et donc les problèmes) des consommateurs en matière de services de communications électroniques, ainsi que les interprétations et discussions au sujet de la législation. Les rapports annuels successifs donnent un aperçu clair de l'évolution en termes de catégories de plaintes (par ex. des plaintes concernant la facturation, l'accueil, les raccordements, les dérangements, etc.). En revanche, la subdivision des plaintes en catégories connaît ses limites en ce sens que seul un nombre limité de paramètres concernant une plainte sont réunis (par ex. pour la catégorie « plaintes concernant la facturation », il n'est pas possible de procéder systématiquement, sur toutes les années, à une subdivision supplémentaire en sous-catégories telles que l'itinérance, la double facturation après le changement de fournisseur, la facturation de frais de résiliation, la facturation de services SMS Premium, etc.). Cela s'explique en partie par le fait que des sous-catégories potentiellement intéressantes ne sont reconnues comme telles qu'après un certain temps. Le rapportage dans les rapports annuels successifs permet d'avoir un bon aperçu des principales évolutions du secteur, mais des données chiffrées détaillées pour étayer celui-ci ne sont par contre pas toujours disponibles.

Vu ce qui précède, l'analyse contenue dans ce rapport est basée sur les meilleures données disponibles.

3. Résultats de l'analyse d'impact ex post par thème

3.1 Introduction

Pour la mise en œuvre pratique de l'« *Analyse d'impact ex post de la réglementation fédérale belge en matière de protection des consommateurs en droit des communications électroniques* », un inventaire de l'ensemble des mesures relevant du champ d'application de l'étude a tout d'abord été dressé (voir annexe 1). Chacun des articles individuels a ensuite été relié à un ou plusieurs thèmes. Ces thèmes sont :

1. Transparence
2. Comparaison
3. Migration
4. Gestion des coûts
5. Personnes vulnérables
6. Autres protections
7. Qualité
8. Application

Ci-dessous, l'analyse ex post est présentée par thème. Dans ce cadre, les dispositions se rapportant à plusieurs thèmes ont été reliées au thème dont elles se rapprochaient le plus. Le fait que plusieurs dispositions puissent être reliées à différents thèmes indique que les mesures visent souvent des objectifs variés. Le fait est également que les mesures qui relèvent de plusieurs thèmes se renforceront souvent mutuellement (par ex. les mesures visant à améliorer la comparabilité des offres sont également supposées contribuer indirectement à l'augmentation du nombre de changements de fournisseur). En ce sens, la classification par thèmes est toujours quelque peu artificielle.

L'approche par thèmes permet toutefois de présenter l'analyse de manière synoptique. L'agrégation par thèmes n'exclut pas non plus la possibilité d'aborder plus en détail certains points sensibles spécifiques lorsque cela s'avère nécessaire. Enfin, une description succincte des principaux sous-thèmes par thème permet au lecteur d'obtenir immédiatement une image très concrète de la portée de chaque thème.

3.2 Mesures relatives à « Transparence et comparaison »³³

3.2.1 Introduction

Sous le thème « Transparence et comparaison », des dispositions relatives à quatre sous-thèmes sont distinguées :

- 1. Les informations à fournir concernant les plans tarifaires (contenu et format), y compris le simulateur tarifaire, les fiches d'information et la page web personnelle**

³³ Les thèmes « Transparence » et « Comparaison » sont examinés conjointement étant donné que les dispositions qui s'y rapportent se recoupent largement.

L'article 21 de la Directive Service universel charge les États membres de veiller à ce que les régulateurs nationaux soient en mesure de contraindre les fournisseurs télécoms à mettre à disposition des informations transparentes, comparables, suffisantes et actualisées concernant les prix et tarifs pratiqués. Les régulateurs ont en outre pour tâche d'améliorer la comparabilité des informations, par exemple au moyen de guides interactifs.

En Belgique, via l'article 111, § 1^{er}-3, de la LCE³⁴ et l'article 5, § 1^{er} -3, de la LRT³⁵, il a été opté pour une interprétation large, plusieurs décisions ayant été prises successivement :

- AM du 30 août 2006 concernant les modalités du simulateur tarifaire de l'IBPT ;
- Décision de l'IBPT du 13 novembre 2007 précisant les obligations pour les opérateurs de publier, par plan tarifaire, des informations transparentes, comparables, actualisées ;
- Décision de l'IBPT du 14 octobre 2009 (Décision Simulation tarifaire)³⁶ contenant l'obligation pour les opérateurs de mettre le profil de consommation à la disposition des clients via un espace web propre (espace client ou « Page web personnelle ») ;
- L'AR du 15 décembre 2013 fixant le contenu des fiches d'information ;
- Décision de l'IBPT du 16 août 2016 : Décision de l'IBPT relative aux informations que les opérateurs fournissent aux consommateurs concernant leurs profils de consommation, remplaçant la décision du 14 octobre 2009.

Le simulateur tarifaire (www.meilleurtarif.be) est en ligne depuis avril 2009. Une procédure visant le remplacement du simulateur tarifaire actuel a été lancée récemment dans le but de disposer d'une nouvelle plateforme d'ici 2018-2019.

2. Le contenu du contrat et les conditions générales

Afin de transposer l'article 20 de la Directive Service universel, la législation belge spécifique au secteur contient un aperçu de toutes les informations que doit contenir, sous une forme claire, détaillée et aisément accessible, un contrat conclu entre un abonné et un opérateur, ayant pour objet la fourniture d'un raccordement au réseau public de communications électroniques ou la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public. Il est également indiqué que les composantes tarifaires et les frais de résiliation doivent être décrits de manière détaillée dans le contrat et que les tarifs des compléments à la fourniture de réseaux ou de services de communications électroniques sont suffisamment non amalgamés, de sorte que le consommateur n'est pas tenu de payer pour des compléments qui ne sont pas nécessaires à la fourniture de réseaux ou de services demandée.

En ce qui concerne l'indication de la vitesse de la connexion fixe à haut débit, l'IBPT a fixé une méthodologie dans la Décision du 4 décembre 2012. Une nouvelle Décision de l'IBPT est attendue. Celle-ci adaptera la Décision du 04/12/2012 au Règlement (UE) 2015/2120 (Neutralité de l'internet)³⁷ et reverra en même temps quelques obligations de rapportage³⁸.

³⁴ Loi Communications électroniques.

³⁵ Loi sur la radiotransmission.

³⁶ L'AM du 30 août 2006 constitue le cadre de cette décision.

³⁷ 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

³⁸ Voir projet de décision :

http://www.ibpt.be/public/files/fr/21976/Consultation_D%C3%A9cision_Vitesse.pdf

3. La facture

L'article 10 de la Directive Service universel (pour les entreprises désignées), avec renvoi à l'annexe 1, Partie A, prévoit la fourniture d'un niveau de détail de base sur la facture et la possibilité d'obtenir un niveau de détail supérieur moyennant une indemnité raisonnable ou gratuitement. L'article 29.1 DSU permet d'étendre cette obligation à tous les opérateurs, sous réserve de proportionnalité.

Les détails concernant la facture de base détaillée obligatoire (comprenant une synthèse et un aperçu des prestations distinctes) sont repris dans l'AM du 12 novembre 2009 fixant le niveau de détail de la facture de base en matière de communications électroniques. Les utilisateurs ont le droit de demander gratuitement une facture de base plus détaillée.

Les autres obligations portent sur :

- l'indication sur la facture du **plan tarifaire le plus avantageux**, au moins une fois par an, compte tenu de son profil de consommation calculé sur une période déterminée par l'IBPT. La loi du 27 mars 2014³⁹ règle spécifiquement la manière dont cette obligation doit être mise en œuvre pour les services d'accès à Internet et les offres groupées de services.
- la mention obligatoire du site **www.meilleurtarif.be** sur la première page de chaque facture, dans un cadre distinct et en gras avec une formulation spécifique.

Des plans tarifaires alternatifs plus avantageux selon leur profil de consommation et calculés sur la période de référence fixée par l'IBPT peuvent également être demandés gratuitement par les consommateurs. Cela peut se faire sur simple demande, avec une réponse dans les 2 semaines maximum.

4. La transparence dans le Code d'éthique (obligations concernant la fourniture d'informations et les publicités pour des services payants)

Le Code d'éthique pour les télécommunications contient des modalités très détaillées concernant la manière dont les tarifs des appels vers des numéros payants doivent être indiqués dans les publicités (art. 20-25) et des règles particulières pour les services d'abonnement et d'alerte. Des règles détaillées sont également prescrites concernant la conclusion de contrats (cf. abonnements) et les communications au consommateur concernant la conclusion et la résiliation de ceux-ci. Ces règles particulières peuvent être justifiées par le fait qu'il s'agit souvent de conclusions de contrats rapides, comme un service à distance, pour lesquelles aucun accord « papier » n'est rédigé et concernant lesquelles des problèmes de preuve peuvent survenir. Pour un certain nombre de services premium, des messages d'alerte tarifaire sont également prévus (ce point est abordé ci-après sous « Gestion des coûts »).

³⁹ Loi du 27 mars 2014 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques.

3.2.2 Les mesures relatives à « Transparence et comparaison » sont-elles pertinentes ?

La plupart des dispositions sous le thème « Transparence et comparaison » découlent de la Directive Service universel. La pertinence (c.-à-d. le fait de savoir si elles contribuent ou non à résoudre un problème réel) n'est pas remise en question en soi⁴⁰.

La question de savoir si l'ensemble des mesures prises en Belgique sont proportionnelles aux besoins concrets en Belgique sera traitée sous le critère « efficience » (cf. section 3.2.4).

Les dispositions en matière de transparence du Code d'éthique (obligations variées concernant la fourniture d'informations et les publicités pour des services payants) correspondent aux dispositions de plusieurs directives : Directive Pratiques déloyales vis-à-vis des consommateurs⁴¹, Directive Clauses abusives⁴², Directive e-commerce⁴³ et Directive Droits des consommateurs⁴⁴. Ces directives constituent le noyau de ce que l'on appelle la « réglementation horizontale » en matière de protection des consommateurs au niveau européen, applicable à tous les secteurs comme un droit commun, et sont reprises en Belgique dans le Code de droit économique (CDE)⁴⁵. Il s'agit d'applications spécifiques au secteur des principes en matière d'information du consommateur, de l'équilibre contractuel et de l'interdiction de pratiques trompeuses.

La disposition suivante n'a pas d'équivalent européen (explicite) :

Mesures	Évaluation de la pertinence
<p>À l'article 108, § 1^{er}, LCE, concernant le contenu d'un contrat, la phrase « <i>l'information relative à la vitesse et au volume de téléchargement d'une connexion à haut débit qui est mesurée conformément à la méthode déterminée par l'Institut</i> » va plus loin que la DSU.</p> <p>La méthodologie concrète a été fixée par la Décision de l'IBPT du 4 décembre 2012 concernant la communication de la vitesse d'une</p>	<p><i>Évolution commerciale sur le marché.</i></p> <p>Suite aux nouvelles applications et aux nouveaux services (par ex. Netflix), la vitesse large bande réelle est devenue beaucoup plus importante aujourd'hui pour les consommateurs. Outre la vitesse, le volume de téléchargement constitue également un paramètre important en matière de qualité du service.</p> <p><i>Évolutions au niveau de la législation :</i></p> <p>Le Règlement (UE) 2015/2120 (Neutralité de l'internet) contient une disposition fortement similaire. Une nouvelle Décision de l'IBPT est attendue. Celle-ci adaptera la</p>

⁴⁰ SWD(2016) 313 final du 14 septembre 2016, page 39.

⁴¹ Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

⁴² Directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs.

⁴³ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« Directive sur le commerce électronique »).

⁴⁴ Directive 2011/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs.

⁴⁵ Auparavant dans la loi sur les pratiques du commerce et sur la protection du consommateur (la LPCC de 1991) et la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur (LPMC).

Mesures	Évaluation de la pertinence
connexion fixe à haut débit.	Décision du 04/12/2012 au Règlement et reverra en même temps quelques obligations de rapportage ⁴⁶ .

L'importance relative que les Belges accordent à la vitesse et à la qualité de la connexion Internet (contrairement à la liberté de changer d'offre ou de fournisseur) a encore été démontrée récemment par le fait que 19 % des répondants de l'Eurobaromètre spécial⁴⁷ sont disposés à signer un contrat pour une période de plus de deux ans en échange d'une vitesse beaucoup plus élevée et d'une meilleure qualité⁴⁸ (contre 11 % des répondants de l'UE28).

Toutefois, dans l'enquête consommateurs 2016 de l'IBPT, 16 % seulement des répondants indiquent que la vitesse de connexion pour l'accès à Internet constituait un critère la dernière fois qu'ils ont choisi un opérateur ; c'est la 5^e réponse la plus importante (sur 10) à une question à laquelle plusieurs réponses étaient possibles⁴⁹. Ce pourcentage et l'importance dans le classement n'a toutefois pas augmenté en 2016 par rapport à 2012⁵⁰. Cette donnée pourrait indiquer que le score supérieur à celui de la moyenne de l'UE28 concernant l'importance qui est donnée à la vitesse et à la qualité (cf. ci-dessus) s'explique davantage par une importance relativement moindre accordée en Belgique à la liberté de changer d'offre ou de fournisseur. Un examen plus approfondi est toutefois nécessaire pour le démontrer.

Enfin, le Service de médiation pour les télécommunications reçoit relativement peu de plaintes concernant des connexions Internet lentes (pour 2016, quelque 130 jusqu'à mi-octobre). L'on peut cependant se demander comment cette information doit être interprétée et plus précisément s'il s'agit d'un bon indicateur du fait que le consommateur dispose effectivement de la vitesse prévue sur la base de son plan tarifaire. De nombreux consommateurs ne sont en effet pas conscients des vitesses qui doivent être offertes par telle ou telle ressource⁵¹ et, en moyenne, la vitesse réelle d'une connexion Internet comparée à la vitesse annoncée est cotée⁵² à 5,8 sur 10 seulement. Ce score est resté très stable ces 4 dernières années. Test-Achats indique que le nombre de plaintes concernant la vitesse Internet est clairement en train d'augmenter, une situation qu'ils attribuent en partie à la prise de conscience du consommateur qu'ils stimulent.

⁴⁶ Voir projet de décision :

http://www.ibpt.be/public/files/fr/21976/Consultation_D%C3%A9cision_Vitesse.pdf

⁴⁷ Eurobaromètre spécial 438, page 117, basé sur des chiffres pour octobre 2015.

⁴⁸ La question dans l'Eurobaromètre spécial ne contient aucune référence aux prix des offres, ce qui laisse supposer que la question part du principe que les prix sont identiques pour le choix à opérer (les deux paramètres qui doivent être comparés sont (1) la vitesse et qualité et (2) la durée du contrat).

⁴⁹ Un score plus élevé a été attribué aux réponses suivantes : Prix de pack/plan tarifaire intéressants (44 %) ; contenu intéressant (offre) de l'offre groupée (pack)/du plan tarifaire (36 %) ; Je connais cet opérateur (36 %) et Bonne réputation de l'opérateur (24 %) (pourcentages pour 2016).

⁵⁰ Les chiffres pour 2012, 2013, 2014 et 2015 sont respectivement de 18,5 %, 14,4 %, 15,9 % et 18,9 %.

⁵¹ Parmi les répondants à l'enquête de l'IBPT, 91,5 % ne savent par exemple pas qu'une vitesse de connexion minimale de 2 Mbps est nécessaire pour surfer sur le web et consulter les e-mails à domicile (Enquête consommateurs 2016, page 114).

⁵² IBPT Enquête consommateurs 2016, page 115.

3.2.3 Les mesures relatives à « Transparence et comparaison » sont-elles *efficaces* ?

L'amélioration de la transparence et de la comparabilité des informations peut être considérée comme un objectif général qui contribue au soutien des intérêts des citoyens et à la promotion de la concurrence⁵³.

La figure ci-dessous illustre schématiquement l'élaboration ex post de l'ensemble des objectifs auxquels les mesures rassemblées sous le thème « Transparence et comparaison » sont censées contribuer.

Les mesures concernant la transparence et la comparaison ne visent pas en soi l'augmentation du nombre de migrations (vers un autre plan tarifaire ou un autre opérateur). Étant donné que ces mesures contribuent à permettre un choix bien informé, l'on peut néanmoins s'attendre à ce que des mesures effectives en matière de transparence et de comparaison donnent également lieu à davantage de migrations.

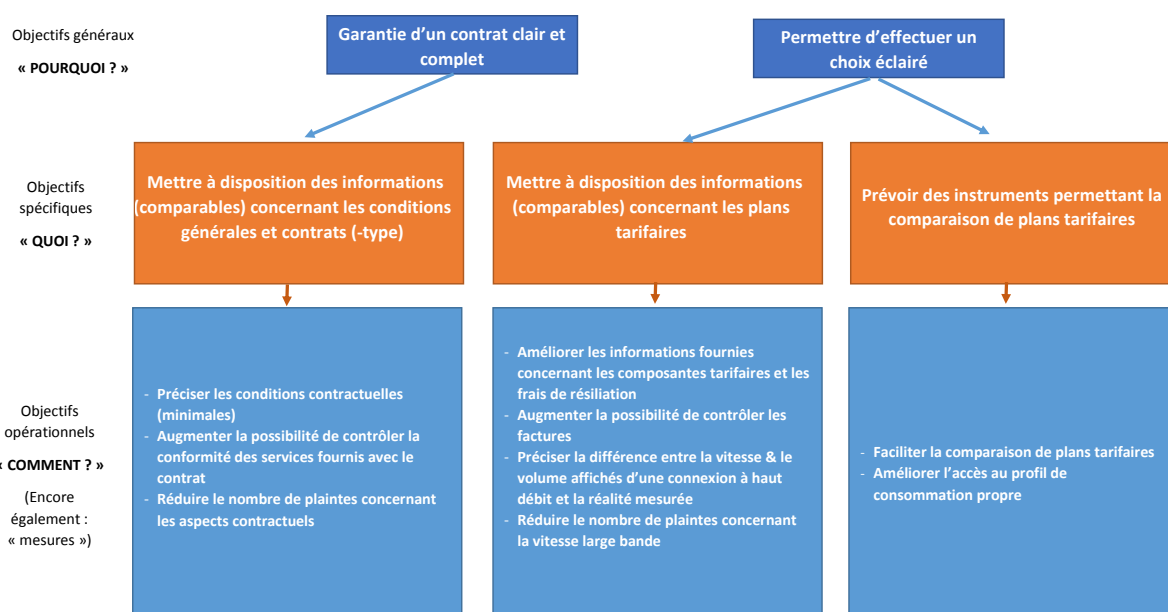


Figure 2 : Aperçu des objectifs concernant la transparence et la comparaison

Efficacité des dispositions relatives aux informations à fournir concernant les plans tarifaires (contenu et format), y compris le simulateur tarifaire, les fiches d'information et la page web personnelle

L'évaluation de l'efficacité des dispositions précitées porte tout d'abord sur (l'évolution de) la facilité avec laquelle les offres peuvent être comparées. Cet indicateur peut être considéré comme le résultat de l'ensemble des mesures prises pour augmenter la transparence et la comparabilité. Une indication générale de l'intérêt du consommateur belge vis-à-vis de la comparaison des services groupés est également donnée, en comparaison avec le consommateur moyen dans l'UE28.

Des indications sont en outre données par outil de comparaison (1) concernant la mesure dans laquelle un outil spécifique *peut* faciliter la comparaison (« leur potentiel », donc l'« utilité inhérente » d'une mesure ou d'un outil), ainsi que (2) concernant la mesure dans laquelle les

⁵³ Directive Cadre, article 8.

différents outils sont effectivement utilisés (ce qui permet donc de réaliser le potentiel et de comparer « effectivement » les outils). Le terme « utilisation » englobe non seulement la notoriété de l'outil auprès du public mais aussi l'utilisation effective. Ces deux éléments sont souvent difficiles à dissocier.

Évolution du degré de facilité de la comparaison des services et des prix

Diverses études consommateurs, tant au niveau belge qu'européen, indiquent dans quelle mesure il est facile ou non pour le consommateur de comparer les services et prix des offres :

- L'Eurobaromètre spécial de mai 2016⁵⁴ (chiffres d'octobre 2015) donne une indication de la facilité avec laquelle les offres groupées peuvent être comparées. Concrètement, dans l'UE28, 69 % des ménages achetant des services groupés indiquent en moyenne qu'ils peuvent facilement comparer les services et prix de leur offre groupée actuelle à ceux d'autres offres groupées. En Belgique, 60 % seulement des répondants trouvent la comparaison aisée (contre 64 % en 2014).
- Les chiffres de l'enquête consommateurs de l'IBPT⁵⁵ montrent qu'environ la moitié des répondants trouvent qu'il n'est pas facile de comparer des services et des prix. Il est à noter en outre que ce pourcentage varie très peu selon le type de service pour lequel la question est posée (téléphonie fixe, téléphonie mobile, accès à Internet, pack). Sur une échelle de 0 à 5, un score moyen de 2,3 est donné aux packs ; le meilleur score est attribué à la téléphonie mobile et à l'accès à Internet (score moyen de 2,5). Les éditions précédentes⁵⁶ ont également constaté que le consommateur trouvait qu'il était relativement difficile de comparer les services et les prix.

Parmi les répondants belges de l'Eurobaromètre spécial de mars 2014⁵⁷, 35 % indiquent qu'ils lisent régulièrement des comparaisons d'offres groupées (contre 32 % pour l'UE28) et un peu plus de la moitié d'entre eux (53 %, même pourcentage que pour l'UE28) estiment que leur fournisseur de services groupés fournit régulièrement des informations concernant les modifications des tarifs et des packs. Ce dernier paramètre concerne toutefois principalement la transparence et n'apporte en soi aucune garantie quant à la comparabilité des offres, ni du même opérateur⁵⁸, ni entre opérateurs.

⁵⁴ Eurobaromètre spécial n° 438 ; page 83-84.

⁵⁵ Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, page 76 et suivantes.

⁵⁶ Cf. les éditions 2012 à 2015, des scores inférieurs à 5 sur 10 pour chacun des services individuels, à l'exception de scores entre 5 et 5.5 pour la téléphonie mobile et l'internet en 2015.

⁵⁷ Eurobaromètre spécial n°414 : « Étude sur les télécommunications auprès des ménages et de prospection du marché unique des télécommunications », mars 2014.

⁵⁸ Un opérateur peut communiquer que le prix x du pack A augmente ou diminue à Y mais cela n'implique pas que ce pack devient effectivement moins (ou plus) cher que le prix du pack B étant donné que le pack A peut différer à des degrés divers du pack B.

Effacité des outils de comparaison

Fiches d'information⁵⁹

a) Potentiel ou « utilité inhérente »

Le tableau ci-dessous résume les réactions reçues à la consultation de l'IBPT concernant l'efficacité des fiches d'information⁶⁰ :

	<i>Éléments influençant positivement l'efficacité</i>	<i>Éléments influençant négativement l'efficacité</i>
Opérateurs	<ul style="list-style-type: none">– Présentation objective des plans tarifaires– Format standardisé	<ul style="list-style-type: none">– Trop détaillé ; les consommateurs se perdent dans les détails– Ne donne pas une image globale des coûts par mois– Les informations ne sont pas bien organisées, sont visuellement peu attrayantes et parfois difficiles à comprendre– Les fiches d'information sont rigides : certaines informations sont manquantes et les fiches ne suivent pas le rythme des évolutions du marché
Représentants de consommateurs	<ul style="list-style-type: none">– Bonne base pour la comparaison des plans tarifaires	<ul style="list-style-type: none">– Les fiches ne sont pas toujours présentes partout où l'opérateur propose des services (<i>cela n'est toutefois pas confirmé par les contrôles de l'IBPT</i>)^(*)– La visibilité laisse parfois encore un peu à désirer et la notoriété est limitée ^(*)– La facilité d'utilisation de ces fiches n'apparaît pas directement clairement

(*) Ces éléments se rapportent principalement à la notoriété et à l'utilisation, voir point b) ci-dessous

La préoccupation du côté des opérateurs concernant la facilité d'utilisation est partagée par un courtier en télécommunications qui attire également l'attention sur le fait que les fiches d'information ne sont pas suffisamment conviviales pour être effectivement utilisées par les consommateurs pour comparer des offres. Sur son site Internet, ce courtier utilise une infrastructure propre et un format en ligne pour le résumé des offres (cf. <https://www.astel.be/comparateur>). Test-Achats n'utilise pas non plus les renvois aux fiches d'information standardisées sur les sites Internet des opérateurs pour commenter plus en détail les offres qui ressortent de leur outil de comparaison. Cela est étonnant, d'autant plus que l'IBPT souligne que Test-Achats a largement encouragé l'introduction de cet outil.

En ce qui concerne la facilité d'utilisation des fiches, la question est de savoir si la « mise en vis-à-vis » (sans doute à interpréter littéralement, c.-à-d. après avoir imprimé les documents PDF⁶¹)

⁵⁹ Une évaluation des fiches d'information est actuellement en cours. Cette évaluation était prévue par l'arrêté royal du 15 novembre 2013, article 6, deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté.

⁶⁰ Les éléments de ce tableau compilés sur la base des réponses aux différentes questions dans le cadre de l'évaluation de l'IBPT.

⁶¹ Il se peut qu'il existe des logiciels permettant une comparaison numérique plus facile des fichiers PDF placés côte à côte ; nous partons néanmoins du principe que ce type de solutions n'est pas connu/utilisé par le consommateur moyen.

permet effectivement de procéder à une comparaison globale simple. Les fiches permettent indubitablement de comparer facilement des aspects détaillés d'un nombre restreint de plans tarifaires, mais une comparaison complète d'un plus grand nombre de plans (l'IBPT fait mention dans son plan opérationnel⁶² de quelque 400 plans tarifaires, ce qui laisse supposer que pour une comparaison correcte pour un profil bien défini, il faut tout de même rapidement comparer une dizaine de plans tarifaires et donc aussi une dizaine de fiches d'information standardisées⁶³) devient vite très compliquée⁶⁴ et la question se pose dès lors de savoir s'il ne serait pas tout de même bien plus indiqué d'utiliser le simulateur tarifaire. Théoriquement, les fiches d'information permettent en d'autres termes une comparaison relativement complète entre les plans tarifaires ; le fait que cette comparaison soit également pratique est une autre question.

b) Notoriété et utilisation

Les fiches d'information qui présentent les plans tarifaires de chaque opérateur de manière standardisée sont connues de seulement 10 % des répondants à l'enquête⁶⁵ consommateurs de l'IBPT. Environ la moitié d'entre eux (donc 5 %) ont déjà utilisé ces fiches pour comparer des offres entre elles. Ces chiffres pour 2016 se situent pleinement dans la lignée des résultats pour 2015.

Il est utile de comparer ces pourcentages avec la part des consommateurs qui ont indiqué en 2016 qu'ils avaient changé au cours de ces trois dernières années de fournisseur pour les offres groupées (20,4 %), la téléphonie fixe (10,8 %), la téléphonie mobile (22,9 %) et/ou l'accès à l'internet (14,2 %), en tenant compte toutefois du fait que les fiches d'information n'ont été rendues obligatoires qu'en 2014 – il y a deux ans donc.

Cette comparaison semble avant tout indiquer que tous les consommateurs qui ont changé de fournisseur ne se souviennent pas des fiches d'information⁶⁶. En outre, il est difficile de déterminer clairement dans quelle mesure les 5 % d'utilisateurs des fiches sont les mêmes que les consommateurs qui ont effectivement changé de fournisseur. Si l'on part du principe que ces consommateurs sont en grande partie les mêmes, une part non négligeable des consommateurs ayant changé de fournisseur aurait bel et bien utilisé les fiches pour effectuer la comparaison.

Une comparaison des répondants⁶⁷ qui connaissent les fiches d'information et de ceux qui ont changé de fournisseur au cours de ces trois dernières années confirme que les fiches d'information sont un peu plus connues des personnes qui ont changé d'opérateur au cours de ces 3 dernières années. La différence au niveau de la connaissance des fiches d'information par rapport aux répondants qui n'ont pas changé de fournisseur est toutefois très limitée et négligeable pour ce qui est de la téléphonie mobile.

En ce qui concerne la fréquence d'utilisation des fiches sur les sites Internet des opérateurs (cf. évaluation en cours par l'IBPT), les réponses des (grands) opérateurs varient de 1 000 à 3 000 voire 10 000 consultations par mois. Les plus petits opérateurs n'ont pas communiqué de statistiques.

⁶² IBPT Plan opérationnel 2016, page 44.

⁶³ En effet, contrairement aux fiches standardisées en France, une fiche standardisée doit être établie en Belgique par plan tarifaire individuel. En France, une seule fiche standardisée peut déjà contenir un comparatif de tous les produits d'un groupe de produits déterminé (par ex. <http://boutique.orange.fr/doc/contrat4803.pdf>).

⁶⁴ Une fiche d'information pour un pack compte facilement 4 à 5 pages.

⁶⁵ Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, page 137.

⁶⁶ En partant du principe que ces fiches sont toujours jointes au contrat, ce qui est obligatoire depuis 2014.

⁶⁷ Sur la base d'un croisement sur mesure plus détaillé des réponses à l'enquête consommateurs de l'IBPT pour 2016 réalisée par M.A.S. – Études de marché sur mesure.

L'on ignore quelle partie des visiteurs a effectivement utilisé les fiches d'information pour comparer les produits (cette page est également souvent consultée par des responsables de magasins). Ces chiffres confirment donc l'utilisation relativement limitée (en comparaison avec la clientèle totale) des fiches d'information standardisées.

Sur la base d'un échantillon sur le site Internet de différents opérateurs, il a pu être constaté que les fiches d'information ne sautent pas toujours immédiatement aux yeux, mais sont néanmoins relativement faciles à trouver pour un consommateur qui recherche des informations concernant les plans tarifaires. Chez certains opérateurs, un lien renvoyant vers une page reprenant toutes les fiches d'information apparaît assez clairement au bas de la page d'accueil ; d'autres opérateurs renseignent quant à eux le lien vers un plan spécifique sur la page détaillée de ce plan tarifaire.

Dans son évaluation concernant les fiches d'information, l'IBPT remarque que la faible notoriété des fiches d'information est d'autant plus étonnante que chaque consommateur qui a conclu un contrat auprès d'un opérateur depuis 2014 dispose de facto d'au moins une fiche d'information. L'on se demande dès lors « *si la faible notoriété [et la faible utilisation ?] des fiches d'information n'est pas seulement due à la visibilité relativement réduite (et éventuellement le manque d'attractivité) de ces dernières mais aussi à un manque d'intérêt éventuel du public* ».

Simulateur tarifaire

a) Potentiel ou « utilité inhérente »

Le simulateur tarifaire de l'IBPT permet de vérifier, pour la téléphonie mobile et fixe, l'internet fixe et mobile et la télévision numérique (dans le cadre d'une offre groupée ou non), quelle est la meilleure offre compte tenu d'un profil utilisateur déterminé. L'outil contient des informations concernant les plans tarifaires de tous les opérateurs, qui sont tenus de fournir des informations en vertu de l'AM du 30 août 2006.

L'enquête consommateurs de l'IBPT révèle que les utilisateurs du simulateur tarifaire trouvent que celui-ci est plutôt simple à utiliser (score de 3,4 sur 5) et que les résultats sont pertinents (score de 3,5 sur 5). Vu le nombre limité de répondants ayant déjà utilisé le simulateur tarifaire, les chiffres, dans ce paragraphe, sont toutefois uniquement basés sur un très petit échantillon (n est toujours inférieur à 100 et 63 en moyenne). D'autre part, il semble que le nombre limité de questions⁶⁸ que l'IBPT reçoit en rapport avec le simulateur tarifaire en comparaison avec le nombre total de consultations confirme également qu'ils ne rencontrent pas de problèmes particuliers en termes d'utilisation.

Toujours selon l'enquête consommateurs de l'IBPT, au cours de la période 2012-2016, l'utilisation du simulateur tarifaire de l'IBPT a entraîné une modification du plan tarifaire chez 26,5 %⁶⁹ des répondants⁷⁰ en moyenne ainsi que dans 19,8 %⁷¹ des cas, un changement d'opérateur⁷². Ces chiffres indiquent que le simulateur tarifaire de l'IBPT a un potentiel (ou une « utilité inhérente »),

⁶⁸ Au cours de la période de janvier 2015 à février 2016, l'IBPT a reçu 111 questions des consommateurs via « Infotarsim ». Le top 3 des principales catégories de questions sont : (1) Précision du résultat Meilleurtarif (29 questions) ; (2) Questions/plaintes concernant la facture (16 questions) et (3) Aide pour compléter Meilleurtarif (11 questions).

⁶⁹ Pour 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016, il s'agit respectivement de 30,0 % ; 22,0 % ; 35,7 % ; 9,9 % et 35,2 %.

⁷⁰ Répondants qui ont déclaré avoir utilisé l'outil.

⁷¹ Pour 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016, il s'agit respectivement de 19,9 % ; 25,7 % ; 19,7 % ; 7,6 % et 26,3 %.

⁷² Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, page 84, sur la base du tableau 40.

autrement dit qu'il permet au consommateur d'effectuer une comparaison et d'identifier un plan tarifaire plus avantageux pour son profil utilisateur.

En mars 2016, l'IBPT a toutefois décidé de proposer dorénavant deux versions du simulateur tarifaire. Ces adaptations sont intervenues après :

- Avoir reçu des suggestions de la part d'utilisateurs via « Info Tarsim » ;
- Une consultation interne limitée des collaborateurs de l'IBPT dans différents départements ;
- Une observation des possibilités de comparaison sur les sites Internet des opérateurs belges ainsi que sur des sites de comparaison spécifiques en Belgique et à l'étranger.

Les versions sont (1) une « Recherche rapide » (sur la base d'un profil standard pour une utilisation limitée, moyenne et intensive, pouvant être indiqué à l'aide d'un curseur) et (2) une « Recherche personnalisée », sur la base d'informations de l'utilisateur. Il existe deux variantes de cette seconde version : la première utilise des « Informations de base » ; la seconde est basée sur des « Informations détaillées ». Les paramètres préremplis concernant le profil utilisateur dans la « Recherche personnalisée » peuvent en outre être adaptés pour les deux variantes selon une utilisation limitée, moyenne et intensive au moyen du curseur dans la fenêtre « Recherche rapide »⁷³.

La grande différence avec l'approche précédente est que toutes les réponses sont dorénavant remplies par défaut dans l'outil de manière à toujours obtenir un résultat. Par le passé, l'absence de réponse (par exemple l'absence d'indication de la période de la journée au cours de laquelle la majorité des services téléphoniques sont utilisés) engendrait un message d'erreur plutôt qu'un résultat.

Avec la nouvelle approche, plus pragmatique, l'IBPT visait trois objectifs :

- Augmenter la facilité d'utilisation et l'ergonomie du simulateur tarifaire ;
- Rendre l'utilisation plus intuitive et plus accessible pour un grand nombre d'utilisateurs ;
- Accroître l'attractivité du site Internet.

b) Notoriété et utilisation

L'enquête consommateurs de l'IBPT conclut : « *L'utilisation des sites de comparaison [en général, pas uniquement du simulateur tarifaire de l'IBPT] afin de comparer entre eux les coûts des services de télécommunication tels que la téléphonie, l'internet et la télévision, semble ne pas être vraiment bien établie* »⁷⁴. Tous les sites de comparaison confondus, environ 4 répondants sur 10 déclarent n'avoir consulté aucun de ces sites au cours de l'année écoulée. Ce résultat (pour les années 2015 et 2016) est toutefois significativement inférieur par rapport aux années 2012 à 2014, au cours desquelles un répondant sur deux indiquait encore ne pas l'avoir fait. Test-Achats indique que ses outils de comparaison pour les tarifs mobiles et fixes (téléphonie fixe, Internet et télévision) comptabilisent actuellement quelque 10 000 visites par mois. L'importance de ces outils n'aurait fait que croître ces dernières années, ce que Test-Achats explique notamment par le nombre d'incitants (médiatiques) qu'il donne chaque année.

⁷³ La possibilité de compléter également à l'aide du curseur les paramètres de la « Recherche personnalisée » préalablement remplie dans la fenêtre « Recherche rapide » reste cependant visuellement peu intuitive. Étant donné qu'il est prévu que la recherche sur la base des « Informations détaillées » disparaît dans la nouvelle version du simulateur tarifaire, cette remarque sera prochainement sans objet.

⁷⁴ Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, page 77.

En comparaison avec les quelque 60 % de répondants qui ont utilisé un site de comparaison pour les coûts des services télécoms au cours de l'année écoulée, seuls 6,6 % des répondants indiquent toutefois avoir déjà utilisé au moins une fois le simulateur tarifaire www.meilleurtarif.be en 2016 (contre 6,2 % en 2015 et 7 % en 2014).

Tableau 37 : Avez-vous déjà fait usage du comparateur tarifaire de l'IBPT : www.meilleurtarif.be ? – par édition

	A	B	C	D	E
	2012	2013	2014	2015	2016
Oui, une fois	2,7% ^C	3,6%	5,4% ^{A,E}	4,1%	2,8% ^C
Oui, à plusieurs fois	0,7% ^E	1,0% ^E	1,6% ^E	2,1%	3,8% ^{A,B,C}
Non, jamais, mais j'en ai entendu parler	27,9% ^{B,C,D,E}	36,1% ^{A,D,E}	39,3% ^{A,D,E}	19,0% ^{A,B,C}	19,9% ^{A,B,C}
Non, je ne sais pas ce dont il s'agit	64,5% ^{B,C}	55,3% ^{A,D,E}	49,9% ^{A,D,E}	66,9% ^{B,C}	66,7% ^{B,C}
Je ne sais pas	4,2% ^{D,E}	4,0% ^{D,E}	3,8% ^{D,E}	7,8% ^{A,B,C}	6,8% ^{A,B,C}
Total (N)	1.109	1.219	1.047	1.119	1.395

* Les différences significatives sont indiquées par...^{A,B,C,D,E,F} Exemple: moyenne^{A,D} signifie que la moyenne du sous-groupe concerné diffère significativement de la moyenne du sous-groupe A (édition 2012) et du sous-groupe D (édition 2015).

Figure 3 : Indication du taux d'utilisation du simulateur tarifaire de l'IBPT (Source : IBPT)

Il ressort également de l'enquête qu'en comparant les réponses de 2012 et 2016, les répondants en 2016 ont moins utilisé le simulateur au cours des 12 derniers mois (72 % en 2012 contre 48 % en 2016).

Les chiffres dont dispose l'IBPT concernant le nombre de consultations par mois indiquent globalement une utilisation plus intensive du simulateur tarifaire en 2013⁷⁵ (et dans une moindre mesure également en 2014⁷⁶) qu'au cours des années précédentes et suivantes, et ce, qu'il soit fait abstraction ou non des périodes de grande affluence au niveau des consultations suite à une présence dans les médias du simulateur tarifaire :

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
2009				150.928	11.126	8.179	6.223	10.561	7.011	19.245	15.310	7.195
2010	9.754	16.691	6.953	5.616	6.213	5.137	4.863	5.295	4.799	5.021	4.631	4.689
2011	5.112	4.295	3.863	6.182	55.174	8.650	11.223	8.113	6.594	5.807	5.817	6.990
2012	7.451	6.554	7.183	8.073	14.666	9.436	13.851	14.023	13.779	20.688	17.225	24.555
2013	23.905	34.215	23.257	24.911	22.655	38.805	92.004	25.352	31.174	52.710	389.956	59.012
2014	47.283	27.239	22.483	39.917	21.384	18.019	19.254	19.640	23.964	18.640	22.024	22.581
2015	21.044	15.752	17.618	14.970	32.773	23.324	20.843	17.587	62.041	19.027	16.597	16.958
2016	18.349	16.776	15.304	13.141	30.827	14.812	16.337	26.656				

Tableau 1 : Aperçu du nombre de consultations par mois du simulateur tarifaire (Source : IBPT) – les cellules en gris sont des valeurs extrêmes

	Nombre total de consultations	Moy./mois (avec valeurs extrêmes)	Moy./mois (sans valeurs extrêmes)
2009	235.778	26.198	10.606
2010	79.662	6.639	6.639
2011	127.820	10.652	6.604
2012	157.484	13.124	12.436
2013	817.956	68.163	33.600
2014	302.428	25.202	23.865
2015	278.534	23.211	18.299
2016	152.202	19.025	17.339

Tableau 2 : Aperçu du nombre de consultations du simulateur tarifaire (totaux par an et moyennes par mois)

⁷⁵ Avec en moyenne 68 163 consultations par mois (et 33 600 en faisant abstraction des mois de grande affluence).

⁷⁶ Avec en moyenne 25 202 consultations par mois (et 23 865 en faisant abstraction des mois de grande affluence).

La moyenne du nombre total de consultations par an⁷⁷ équivaut à 6 % des ménages belges⁷⁸, en supposant qu'il s'agisse toujours de consultations uniques. Si l'on part du principe que quelqu'un qui s'intéresse au simulateur tarifaire consultera ce dernier en moyenne au moins deux fois (par ex. une fois en reconnaissance et une fois pour effectuer une analyse plus détaillée), ce pourcentage est réduit de moitié, à environ 3 %.

Chacune des valeurs extrêmes ou des périodes de grande affluence au niveau des consultations par mois peut s'expliquer par un événement médiatique particulier⁷⁹ :

Date	Évènement	Impact (# visiteurs)
Avril 2009	Lancement du site par le Ministre (conférence de presse)	150 928
Mai 2011	Lancement du module packs (communiqué de presse)	55 174
Octobre 2012	Entrée en vigueur de la nouvelle loi télécoms	20 688
Juillet 2013	Lancement de la première comparaison nationale par le Ministre (conférence de presse)	92 004
Octobre 2013	Formation SPF Économie pour la préparation de la campagne « Osez comparer »	52 710
Novembre 2013	Lancement de la campagne « Osez comparer » par le Ministre (conférence de presse)	389 956
Avril 2014	Publication de la deuxième comparaison nationale (communiqué de presse)	39 917
Mai 2015	Publication de la troisième comparaison nationale	32 773
Septembre 2015	Émission de la VRT « Voor hetzelfde geld »	62 014
Octobre 2015	Campagne de promotion pour l'internet mobile	19 027
Mai 2016	Publication de la quatrième comparaison nationale (communiqué de presse)	30 827

Au niveau des chiffres concernant le nombre de consultations du simulateur tarifaire par mois, aucune distinction n'est toutefois faite entre les consultations uniques et répétées. Étant donné qu'une distinction entre les consultations sur la base d'une « Recherche rapide » ou sur la base d'une « Recherche personnalisée » (sur la base d'informations de base/détaillées) n'existe que depuis mars 2016, aucune statistique n'est évidemment disponible pour cette distinction non plus.

Page web personnelle

Étant donné que le simulateur tarifaire – et en particulier la version personnalisée – est basée sur le **profil d'utilisation du consommateur**, il est utile de vérifier si les consommateurs connaissent suffisamment leur profil de consommation et savent où trouver des informations concernant ce profil. La Décision du Conseil de l'IBPT du 14 octobre 2009 (Décision Simulation tarifaire)⁸⁰ a obligé les opérateurs à afficher des informations concernant le profil de consommation sur la page web personnelle de leurs clients. Une nouvelle décision du 16 août 2016 maintient le régime de la décision de 2009 en intégrant des obligations supplémentaires, à savoir l'obligation (1) d'établir une distinction entre les communications en itinérance UE et les communications internationales et (2) de prévoir une période de référence de trois mois.

a) Potentiel ou « utilité inhérente »

Les informations que les clients peuvent retrouver sur leur page web personnelle contiennent des informations sur la consommation de tous les services (téléphonie fixe et mobile et Internet), à l'exception de la télévision, au cours du dernier mois. Les données disponibles offrent un aperçu très détaillé des informations pertinentes qui sont utilisables directement dans le cadre du simulateur tarifaire. Le potentiel d'efficacité de cet outil est par conséquent déjà considérable en termes de

⁷⁷ Pour 2016, l'information des 8 premiers mois a été extrapolée sur 12 mois.

⁷⁸ Le nombre de ménages en Belgique est de ± 4,7 millions (Source : Eurostat).

⁷⁹ Source : IBPT

⁸⁰ L'AM du 30 août 2006 constitue le cadre de cette décision.

transparence concernant la consommation propre. La page web personnelle n'est toutefois pas un outil de comparaison.

Une décision récente du 16 août 2016 demande (1) d'indiquer en outre le trafic d'itinérance séparément et (2) de communiquer dorénavant la consommation pour une « période de référence continue de 3 mois », ne datant pas de plus de 6 mois.

Le trafic d'itinérance ne fait pas partie du simulateur tarifaire de l'IBPT (les questions dans le simulateur tarifaire se rapportent aux appels vers des destinations étrangères) et sera en outre facturé au tarif national à partir de juin 2017 ; le fait de mentionner séparément le trafic d'itinérance n'aura par conséquent qu'une faible valeur ajoutée⁸¹. Par contre, la disponibilité d'une période continue de 3 mois peut dans une certaine mesure réduire le risque que les informations relatives à un mois déterminé ne donnent un profil de consommation trop différent ; le caractère exceptionnel d'une période déterminée ne peut toutefois jamais être totalement évité. Le lissage des données de consommation est également susceptible d'engendrer des choix non optimaux du plan tarifaire le plus optimal. Il semble dès lors plus indiqué de sensibiliser le consommateur au caractère toujours indicatif des données de consommation historiques, plutôt que d'insister sur une reproduction « aveugle » des données, sans réfléchir, ce qui peut en outre donner le sentiment d'un calcul très correct des futures factures.

Il reste clair cependant que même après l'implémentation de la Décision du 16 août 2016, la page web personnelle sera toujours porteuse d'un grand potentiel d'efficacité.

b) Notoriété et utilisation

L'enquête consommateurs de l'IBPT pour 2016 révèle qu'environ 6 répondants sur 10 ignorent où ils peuvent retrouver leur profil de consommation lorsqu'ils se voient proposer 3 possibilités⁸², parmi lesquelles la dernière est toutefois erronée. En ce qui concerne le nombre de réponses correctes, 22 % des répondants indiquent qu'ils peuvent trouver leur profil de consommation sur leur page client et 17 % répondent qu'ils peuvent le demander à leur opérateur.

Il n'y a pas d'autres chiffres disponibles concernant la mesure dans laquelle les consommateurs évaluent eux-mêmes correctement leur profil de consommation (par ex. pour une utilisation fiable du simulateur tarifaire sur la base d'« informations de base » personnalisées), donc sans chiffres (très détaillés) de leur opérateur. Une telle analyse serait utile et permettrait d'examiner dans quelle mesure une contribution de l'opérateur est en effet indispensable pour déterminer si l'utilisation du simulateur tarifaire est fiable.

Enfin, il semble que les informations que les opérateurs mettent à disposition sur la page web personnelle de leurs clients contribuent⁸³ au très bon résultat de la Belgique par rapport à l'UE28 en ce qui concerne la facilité avec laquelle les consommateurs surveillent et contrôlent leur consommation :

⁸¹ Cette valeur ajoutée consiste en la clarification de la différence entre les appels auxquels s'appliquent des tarifs d'itinérance (à partir de juin 2017, ceux-ci seront assimilés aux tarifs nationaux) et les appels auxquels s'appliquent d'autres tarifs (généralement plus élevés), en particulier pour les appels depuis la Belgique vers l'étranger.

⁸² Les réponses possibles sont : « Oui, je peux le demander à mon opérateur » ; « Oui, je peux le trouver sur le site Internet de mon opérateur et ma page web » et « Oui, je peux le calculer via le site Internet de mon opérateur » (réponse erronée).

⁸³ En particulier pour les services mobiles, l'on peut supposer que le système des messages d'alerte pour le tarif national (cf. « Bill Shock » à la section 3.4 concernant les mesures de gestion des coûts) a également un impact sur les chiffres au tableau 3.

	Belgique	Moyenne UE28
<i>Téléphonie mobile</i>	79 %	78 %
<i>Téléphonie fixe</i>	74 % (Top 5 des scores dans l'UE28 ⁸⁴)	71 %
<i>Internet mobile</i>	76 % (Top 3 des scores dans l'UE28)	69 %
<i>Internet fixe</i>	74 % (Top 5 des scores dans l'UE28)	67 %

Tableau 3 : Pourcentage des répondants qui trouvent qu'il est facile de suivre et de contrôler la consommation de services⁸⁵

Les applications développées par les opérateurs en vue (notamment) de faciliter l'accès aux informations figurant sur la page web personnelle semblent également avoir un impact positif. L'Eurobaromètre spécial de mai 2016 indique en effet que : « Respondents that use Internet communications services such as messaging, email, social media or phone applications are more likely than those that do not use these services to say it is easy to monitor and control fixed or mobile Internet »⁸⁶.

Efficacité des dispositions relatives au contenu du contrat/aux conditions générales

La grande majorité des Belges (78 %, contre 83 % en moyenne pour l'UE28⁸⁷) estiment que le contrat fournit des informations claires et suffisantes concernant la qualité des services. Les indicateurs concernant les informations contenues dans le contrat/les conditions générales au sujet d'aspects autres que la qualité des services et la résiliation, la durée et la reconduction du contrat (cf. section 3.7) ne sont pas disponibles.

Pour ce qui est des informations concernant la vitesse réelle de la connexion Internet, 2 répondants à l'enquête consommateurs de l'IBPT sur 3 environ ignorent où trouver ces informations. Plus de 20 % d'entre eux sont au courant de l'existence d'un instrument de mesure sur Internet et 8 % d'entre eux ont connaissance d'un tel outil sur le site Internet de l'opérateur. Sur la base de l'enquête de 2016, 8 % des répondants seulement savent que la vitesse Internet est indiquée dans le contrat (contre 7 % en 2015).

Efficacité des dispositions relatives à la facture

L'enquête consommateurs⁸⁸ de l'IBPT montre que durant la période 2012-2016, entre 25 % et 30 % des répondants indiquent avoir rencontré des problèmes en matière de facturation. Aucune tendance ne peut être constatée au cours de cette période et il est également difficile de déterminer précisément de quel type de problème de facturation il s'agit.

Le nombre de plaintes en matière de facturation reçues par le Service de médiation a baissé de 50 % entre 2012 et 2015, et les statistiques de Test-Achats indiquent que le nombre de questions ou de

⁸⁴ Ex æquo avec la Lettonie.

⁸⁵ Eurobaromètre spécial n° 438, pages 102-103.

⁸⁶ Eurobaromètre spécial n° 438 ; page 104.

⁸⁷ Eurobaromètre spécial n° 438 ; page 113.

⁸⁸ Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, page 67.

plaintes en matière de facturation a baissé de 60 % entre 2012 et 2016⁸⁹. La catégorie « facturation » est très large dans les deux organisations et comprend par exemple des frais d'itinérance élevés, la facturation d'une redevance d'abonnement après la résiliation immédiate, une double facturation pour une partie des services d'une offre groupée en cas de migration vers un autre opérateur, une facturation tardive, la facturation de services M-commerce, etc.

Par conséquent, il est très difficile d'établir un lien entre l'évolution du nombre total de questions et de plaintes en matière de facturation et les obligations d'information sur les factures des prestataires, comme prévu à plusieurs endroits dans la loi du 13 juin 2005 ou ses arrêtés d'exécution⁹⁰, plus particulièrement dans l'AM du 12 novembre 2009. Étant donné que cet AM date de 2009 (bien qu'il ait été modifié en 2013 afin d'indiquer sur la facture le volume de données consommées⁹¹), il est peu probable que la forte baisse depuis 2012 en soit une conséquence.

Effet combiné des mesures en matière de transparence et de comparaison

L'une des études préparatoires pour l'analyse d'impact de la proposition de nouveau Code des communications électroniques européen⁹² s'est penchée sur le lien qui existe entre la facilité de comparaison des services et des prix des offres groupées (sur la base de l'enquête de l'Eurobaromètre spécial⁹³) et les différentes mesures prises par les États membres (c.-à-d. les outils de comparaison des services et tarifs, les obligations de fourniture d'informations avant la conclusion du contrat, l'obligation de publier les paramètres de qualité, les niveaux de service minimum, les obligations spécifiques complémentaires en matière de transparence et de comparaison). L'on peut en conclure qu'il existe peu de liens clairs entre les obligations imposées (« input ») et les résultats obtenus (« output »). Il n'est en d'autres termes pas simple de déterminer quelles sont les mesures qui ont eu l'impact le plus positif sur la facilité de comparaison. Il semble toutefois que les pays qui obtiennent un meilleur score en matière de comparabilité (par ex. l'Italie, la Grèce, la Roumanie, la Slovaquie, Chypre, la Pologne et la Croatie⁹⁴) possèdent souvent un outil de comparaison de tarifs et des indicateurs de qualité. En outre, l'« outil de comparaison des tarifs » reste souvent limité à des informations statiques concernant les tarifs (fiches d'information, études/baromètres concernant les tarifs). Il s'avère toutefois que la Belgique fait figure d'exception face à cette tendance : elle dispose par exemple d'un outil de comparaison dynamique avec des tarifs actuels, mais le score en matière de comparabilité des services et des prix d'offres groupées reste néanmoins inférieur à la moyenne européenne.

Efficacité de la transparence dans le Code d'éthique (obligations concernant la fourniture d'informations et les publicités pour des services payants)

Comme indiqué ci-dessus, le Code d'éthique contient des obligations détaillées concernant l'indication de l'identification du prestataire du service payant, la mention du tarif dans les publicités et d'autres mentions qui doivent clarifier notamment les modalités et le moment de conclusion (modalités contraignantes) et de résiliation d'un contrat.

⁸⁹ La baisse entre 2012 et 2016 équivaut à -50 %, comme pour le Service de médiation.

⁹⁰ Par exemple, l'AM du 12 décembre 2005 concernant le « Call Barring ».

⁹¹ Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} février 2014.

⁹² SMART 2015/0003, Tableau 42.

⁹³ Eurobaromètre spécial n°438, Les communications électroniques et le marché unique numérique, mai 2016, page 84.

⁹⁴ Dans ces pays, plus de 75 % des répondants à l'Eurobaromètre spécial n° 438 indiquent, d'une part, être d'accord avec le fait que les offres sont faciles à comparer et, d'autre part, que des outils de comparaison des tarifs (proposé par le régulateur ou une tierce partie) ainsi que des indicateurs de qualité sont mis à disposition.

Un problème qui se pose concernant les mentions obligatoires est qu'il n'existe pas d'obligation pour les prestataires de services payants de s'inscrire ou d'obtenir une autorisation. Les prestataires de services payants sont souvent difficiles à tracer ; en cas de fraude, ils n'indiquent tout simplement pas leur identité sur la publicité. Les opérateurs ou « connectivity providers » jouent souvent un rôle essentiel dans l'identification des prestataires concernés via les numéros attribués. D'autre part, les services sont bel et bien facturés via les opérateurs. Les opérateurs reçoivent dès lors régulièrement des plaintes concernant les services facturés, des discussions concernant les tarifs indiqués et autres, bien qu'ils ne puissent pas constater si les plaintes sont fondées ou non et qu'ils n'aient d'ailleurs rien à voir avec les pratiques des services payants. Les opérateurs rejettent alors ces plaintes, laissant les consommateurs faire face à des montants inexplicables sur leurs factures.

Le manque de précisions concernant l'inscription et la désinscription à un service payant, en d'autres termes la question de savoir si et, le cas échéant, à partir de quand et jusqu'à quand un consommateur est lié à un service et une obligation de paiement, est considérée par l'IBPT comme le principal problème en matière de services payants, malgré une réglementation détaillée aux articles 31 et suivants du Code d'éthique. Ce problème est également lié à la problématique générale de l'application des dispositions du Code d'éthique (voir également ci-dessous).

Les opérateurs ont l'impression que peu de contrôle est exercé sur la mention correcte des tarifs et les autres notifications obligatoires au consommateur, ce qui explique que plusieurs plaintes, qu'ils doivent désormais traiter, auraient pu être évitées. L'IBPT a confirmé que (le secrétariat de) la Commission d'éthique disposait de trop peu de moyens⁹⁵. La Commission d'éthique en a également fait mention lors d'une audience au Parlement le 1^{er} octobre 2013⁹⁶.

La réglementation en question présente davantage d'analogie avec la législation horizontale relative aux consommateurs en matière d'informations au consommateur, d'indication des prix et d'interdiction de pratiques trompeuses ou agressives, qui sont essentiellement reprises dans le CDE et qui relèvent généralement de la compétence et du contrôle du SPF Économie, qu'avec la réglementation vis-à-vis des opérateurs, qui relève du contrôle de l'IBPT (dont dépend la Commission d'éthique).

En vue d'une approche plus cohérente, il serait plus logique de considérer la réglementation comme une application spécifique au secteur du droit horizontal des consommateurs, qui relève de la compétence du SPF Économie, et où l'application détaillée dans le secteur des services premium pourrait être spécifiée dans un code de conduite sectoriel, comme c'est le cas par exemple dans le secteur publicitaire (cf. Jury d'éthique publicitaire (JEP)⁹⁷). Un code de conduite pourrait présenter un avantage supplémentaire dans le sens d'une plus grande adaptabilité aux nouvelles évolutions.

La jurisprudence pourrait considérer les infractions au code comme une infraction à une norme de prudence. Les services du SPF Économie pourraient en outre organiser des opérations « coups de balai » (« sweeps ») ou d'autres formes de contrôle, comme c'est le cas dans d'autres secteurs (cf. les compétences de l'inspection économique)⁹⁸. Le risque de double sanction des pratiques et donc

⁹⁵ Cela a été communiqué pendant l'entretien mais également confirmé dans un courrier de l'IBPT au SPF Économie du 18 septembre 2015.

⁹⁶ Voir

http://www.telethicom.be/images/documents/Le_fonctionnement_de_la_Commission_dethique_pour_les_tlc_omunications_rapport_rvis_et_traduit_EP5381dRINF018_20131001_01DP2.pdf

⁹⁷ <http://www.jep.be/fr>

⁹⁸ Il convient de souligner qu'il existe depuis 2012 déjà un protocole de coopération entre la Commission d'éthique et le SPF Économie, sur la base duquel les plaintes adressées à la Commission d'éthique qui relèvent également du champ d'application du CDE (pratiques du marché ou commerce électronique) sont transmises à

d'une infraction au principe « non bis in idem », déjà soulevé par le Conseil d'État en 2011, serait du reste réduit. Le contexte international dans lequel ces services payants opèrent souvent implique également qu'il est préférable d'attribuer la compétence au SPF Économie, qui est le point de contact pour les communications internationales en matière d'application du droit des consommateurs au niveau européen.

Au cas où une mention « 1-à-1 » sur la facture ne serait pas possible, une fonctionnalité de recherche sur un site Internet centralisé faciliterait l'identification de ces prestataires, y compris vis-à-vis du consommateur. Cela permettrait d'accroître la transparence sur ce marché et de diminuer les plaintes auprès des opérateurs.

3.2.4 Les mesures relatives à « Transparence et comparaison » sont-elles *efficientes* ?

Dispositions relatives aux informations à fournir concernant les plans tarifaires (contenu et format), y compris le simulateur tarifaire, les fiches d'information et la page web personnelle

Comme indiqué à la section 3.2.1, il a été opté en Belgique pour une interprétation large de l'article 21 de la Directive Service universel. L'on peut tout d'abord constater à ce sujet que plusieurs obligations sont combinées en Belgique (il y a ainsi par exemple l'obligation de collaborer à un simulateur tarifaire auprès de l'IBPT et l'obligation relative à l'établissement et à la publication de fiches d'information standardisées), ce qui n'est souvent pas le cas dans d'autres pays (par ex. en France, les fiches d'information sont obligatoires mais il n'y a pas d'obligation pour les opérateurs de collaborer à un simulateur tarifaire).

Une étude préparatoire pour le nouveau Code des communications électroniques européen⁹⁹ révèle que dans 16 des 28 États membres, un « outil de comparaison tarifaire » a été développé par le régulateur. Sur les 12 pays dans lesquels les régulateurs ne disposent pas eux-mêmes d'un outil de comparaison, il y a 8 pays dans lesquels un tel outil est proposé par des tiers. La structure et le fonctionnement concrets des différents outils (par ex. sur la base d'un profil utilisateur personnalisé ou non) ne sont pas documentés et il n'est dès lors pas possible de déduire de ces chiffres s'ils sont comparables ou équivalents à ceux de la Belgique.

Une analyse plus détaillée de ce qui est précisément disponible dans les pays pour lesquels l'étude pour la DG CONNECT révèle qu'il existe un « outil de comparaison tarifaire », amène toutefois à la conclusion qu'un grand nombre de pays se limitent, pour la comparaison des tarifs, à des analyses comparatives (statistiques) ou à l'obligation de fiches d'information (par ex. au Luxembourg, des « fiches signalétiques¹⁰⁰ » sont disponibles). Dans les pays qui disposent bel et bien d'un outil de comparaison, nous pouvons constater que celui-ci a souvent une portée plus restreinte par rapport à son pendant belge (par ex. l'Irlande ne prévoit pas de combinaison avec la téléphonie mobile¹⁰¹ ; la Croatie limite les packs à l'internet et à la téléphonie¹⁰² ; au Danemark, seule la large bande fait l'objet d'une comparaison¹⁰³). Le simulateur tarifaire belge permet donc davantage de comparaisons et de conclusions que les simulateurs usuels à l'étranger.

la Direction générale du Contrôle et de la Médiation du SPF Économie pour suite à donner. Il ne nous semble pas que cela soit une solution aux problèmes d'application, mais plutôt une confirmation des doubles emplois et du manque de cohérence dans la répartition des règles de conduite et au niveau de l'application.

⁹⁹ SMART 2015/0003, page 184.

¹⁰⁰ <https://web.ilr.lu/FR/Particuliers/Communications-electroniques/Informations-utiles/Fiche-siglaetique/>

¹⁰¹ <https://www.comreg.ie/price-comparison/>

¹⁰² <http://procjenitelj.hakom.hr/>

¹⁰³ Source : IBPT

L'on peut en outre constater que les obligations en Belgique et leur implémentation ont continué à évoluer depuis 2009 (cf. Décision de l'IBPT du 16 août 2016, remplaçant la Décision de l'IBPT du 14 octobre 2009 et l'annonce du développement d'une nouvelle plateforme pour le simulateur tarifaire ne reprenant plus, pour le public, la version personnalisée détaillée¹⁰⁴).

Indications concernant les bénéfices pour les consommateurs

D'une manière générale, les bénéfices éventuels pour les consommateurs de mesures devant veiller à ce qu'ils disposent d'informations transparentes, comparables, suffisantes et actualisées concernant les prix et tarifs en vigueur, ressortent des chiffres qui indiquent qu'à l'heure actuelle, de nombreux consommateurs estiment qu'il n'est pas facile d'effectuer une comparaison (voir section 3.2.3).

Il s'avère toutefois que l'augmentation de la transparence et des possibilités de comparaison est un exercice délicat étant donné qu'il faut trouver un bon équilibre entre l'augmentation de la transparence et la prévention d'un « surplus » d'informations fournies aux consommateurs. Des représentants des consommateurs en Belgique ont expressément attiré l'attention sur ce point. Beaucoup d'autres acteurs en Europe ont également fait part d'une même préoccupation (cf. ci-dessous).

Bénéfices du simulateur tarifaire

a) Bénéfices directs sous la forme d'économies réalisées après avoir trouvé un plan tarifaire plus avantageux

Très peu d'études ont été réalisées jusqu'à présent pour savoir quelle était la manière la plus efficace de dégager des bénéfices pour les consommateurs en matière de transparence et de comparaison. L'enquête consommateurs de l'IBPT¹⁰⁵ indique que 30 % des répondants qui trouvent qu'il est difficile de changer d'opérateur considèrent qu'un simulateur tarifaire indépendant est (l')une (des) solution(s) pour se faire convaincre de changer d'opérateur¹⁰⁶.

La préférence des consommateurs pour une simulation tarifaire via une « Recherche rapide » ou une « Recherche personnalisée » (sur la base d'« Informations de base » ou sur la base d'« Informations détaillées ») et la mesure dans laquelle les paramètres préalablement complétés sont effectivement personnalisés dans cette dernière, n'ont pas encore été étudiées. Un audit des statistiques d'utilisation du site Internet www.meilleurtarif.be peut constituer une bonne base à cet effet.

Tant les représentants des associations de consommateurs que bon nombre d'opérateurs indiquent toutefois que les consommateurs ne retirent aucun avantage d'un outil trop complexe (par ex. un outil qui nécessite des données très détaillées concernant les habitudes d'appel, y compris la subdivision des communications selon les différents opérateurs, selon les différents moments de la semaine ou de la journée). Outre une facilité d'utilisation moindre, un outil trop complexe peut également donner, à tort, l'impression que le résultat du simulateur est très précis (« un (re)calcul réel de la facture »). Les représentants des associations de consommateurs et bon nombre d'opérateurs s'accordent sur ce point.

¹⁰⁴ Source : IBPT

¹⁰⁵ Enquête sur la perception du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, figure 95.

¹⁰⁶ Les solutions suivantes ont été avancées plus souvent ou tout aussi souvent : un changement techniquement et administrativement simplifié (43 %) ; un changement gratuit d'opérateur (41 %) et la certitude quant à la stabilité des tarifs du nouvel opérateur (envisagé) (30 %).

Étant donné que même dans le cadre d'un outil complexe, des hypothèses sont toujours nécessaires, un simulateur tarifaire arrivera en effet rarement au même montant que celui qui sera effectivement facturé. D'où l'importance de continuer à placer le résultat d'une simulation tarifaire dans le bon contexte et de toujours proposer une liste de plans tarifaires qu'un consommateur donné gagnerait à examiner de plus près. L'encart ci-dessous contient une description succincte des outils tarifaires (plus simples) de Test-Achats et ASTEL :

Encart : Description succincte des outils tarifaires de Test-Achats et ASTEL

Les simulateurs tarifaires de Test-Achats¹⁰⁷ et d'ASTEL¹⁰⁸ sont tous deux très simples : une seule version est disponible ; celle-ci se base sur l'indication d'une utilisation limitée/moyenne/intensive. Le choix peut être différencié par type de service.

Chez Test-Achats, il existe également la possibilité, sauf en ce qui concerne l'internet fixe, d'indiquer – dans la même version et la même interface – un profil utilisateur plus détaillé si cette préférence est cochée :

J'indique mon profil d'utilisateur en téléphone fixe

Occasionnel (30 appels par mois)

Régulier (100 appels par mois)

Intensif (200 appels par mois)

Personnalisé (Plus précis)

Appels nationaux

Nombre d'appels - Vers ligne fixe

(par mois)

Durée moyenne d'un appel - Vers ligne fixe

(en minutes)

Deux options populaires relatives à la télévision numérique peuvent également être cochées (à savoir le football belge et le second décodeur). Enfin, chez Test-Achats, il n'est toutefois pas possible de procéder à une comparaison intégrée d'offres groupées avec des services fixes et mobiles. Il existe un outil séparé pour la comparaison de services fixes et des services mobiles, ce qui est un aspect négatif.

Chez ASTEL, il est possible de comparer des packs comprenant tant des services fixes que mobiles. Une comparaison sur la base d'un profil utilisateur personnalisé n'est toutefois pas proposée.

ASTEL prend en considération les promotions, ce qui n'est pas le cas chez Test-Achats.

Le nombre d'opérateurs repris dans cet outil semble assez large chez Test-Achats ; un grand nombre de MVNO sont également repris. Chez ASTEL, la liste des fournisseurs est limitée à 10 :



La nécessité d'un bon équilibre entre l'augmentation de la transparence et la prévention d'un outil trop complexe est également ressortie d'une étude préparatoire pour le nouveau « Code des communications électroniques européen »¹⁰⁹.

¹⁰⁷ <https://www.test-achats.be/hightech/gsm/calculateur/le-tarif-gsm-le-plus-avantageux-pour-vous>

¹⁰⁸ <https://www.astel.be/comparateur>

¹⁰⁹ SMART 2015/0003, page 234.

L'enquête consommateurs de l'IBPT révèle en outre que le choix d'un bon plan tarifaire ne peut pas être simplement « automatisé ». Si l'on pose la question de savoir pourquoi les répondants n'ont pas donné suite à une proposition de l'opérateur de changer de plan tarifaire, 34 % d'entre eux répondent que le plan tarifaire proposé ne semblait pas répondre à leurs besoins et 17 % craignent que le plan tarifaire proposé ne s'avère au final plus cher.

La valeur précise des bénéfices d'un simulateur tarifaire – exprimée en économies grâce à une offre mieux adaptée et moins chère – est très difficile à estimer. Il est toutefois possible de se faire une idée des ordres de grandeur potentiels sur la base d'une série de suppositions simples (le scénario 1 est considéré comme réalisable tandis que le scénario 2 est très optimiste) :

	Scénario 1 : « Faisable »	Scénario 2 : « Très optimiste »
Nombre de consultations uniques par an	50.000	100.000
% changeant de plan tarifaire ou d'opérateur après consultation	10%	20%
Économie moyenne mensuelle	€ 10	€ 20
Économie totale annuelle	600.000,00	3.600.000,00

- Les suppositions concernant le nombre de consultations sont inspirées des volumes de consultation actuels du simulateur tarifaire et d'autres outils (comme par ex. de Test-Achats) ;
- Les suppositions concernant le nombre de consommateurs qui changent de plan tarifaire ou d'opérateur sont inspirées des résultats de l'enquête consommateurs¹¹⁰ ; il convient toutefois de traiter celles-ci avec prudence ;
- En ce qui concerne l'économie moyenne mensuelle, il a été supposé qu'un consommateur ne sera disposé à procéder à une adaptation que si l'économie potentielle est suffisamment grande.

En considérant les bénéfices sur une plus longue période, il convient de tenir compte du fait que l'impact d'un outil efficace diminuera par définition, puisque de plus en plus de personnes disposeront d'un plan tarifaire adapté et que les changements ultérieurs seront de plus en plus souvent la conséquence d'offres plus compétitives sur le marché.

b) Bénéfices indirects suite à une pression concurrentielle accrue

Une transparence accrue des prix entraîne en principe une pression concurrentielle plus élevée et des prix moins élevés. Cet effet indirect a également eu un impact positif sur les consommateurs, mais nécessite une visibilité et une utilisation suffisantes de l'outil (cf. ci-dessus).

Bénéfices des fiches d'information

À l'exception du constat selon lequel seulement 10 % des répondants à l'enquête consommateurs de l'IBPT¹¹¹ connaissent les fiches d'information standardisées et que la moitié seulement de ceux-ci en font effectivement usage, aucune étude n'a encore été menée concernant les bénéfices effectifs des fiches d'information.

Des représentants d'associations de consommateurs ne considèrent pas les fiches d'information comme une mesure ayant un impact considérable sur les consommateurs. Une organisation attire

¹¹⁰ Vu le nombre restreint de répondants qui avaient déjà effectivement utilisé le simulateur tarifaire de l'IBPT, il convient de se montrer prudent avec ces chiffres (cf. section 3.2.3) ; une simple extrapolation à un plus grand groupe de consommateurs ne semble pas recommandée.

¹¹¹ Enquête sur la perception du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, page 137 (les résultats pour 2015 et 2016 sont fortement similaires).

l'attention sur la possibilité d'actualiser la fiche à titre de « référence » de ce qui se trouve dans le contrat, ce qui peut toutefois être trompeur au cas où des modifications auraient été apportées ultérieurement aux conditions contractuelles (lesquelles sont dès lors toutefois documentées par l'opérateur et/ou peuvent donner lieu à une résiliation du contrat).

Un opérateur attire l'attention sur le fait que le format des fiches d'information, à une époque où l'expérience utilisateur, l'expérience consommateur et le confort d'utilisation occupent une place centrale, n'est tout de même pas le plus utile ou le plus convivial : le document – par le simple fait que les informations sont réparties sur plusieurs pages – ne peut pas être compris au premier coup d'œil et les bénéfices restent dès lors limités. Un autre opérateur fait savoir qu'il reçoit peu d'indications que le consommateur trouve les fiches importantes. Un autre conclut que les fiches d'information sont superflues au vu de l'existence du simulateur tarifaire. Dans le cadre de l'analyse de l'efficacité, un manque d'intérêt pour les fiches d'information s'était déjà fait sentir. Étant donné qu'en Belgique, d'autres mesures ont également été prises pour comparer les offres (notamment par la mise à disposition d'un simulateur tarifaire contenant des informations détaillées sur chacun des plans tarifaires), la valeur ajoutée pour les consommateurs semble plutôt limitée. Dans son analyse, l'IBPT conclut en effet que les informations figurant sur les fiches d'information et celles du simulateur tarifaire se chevauchent fortement. L'IBPT fait remarquer du reste que les fiches d'information sur papier constituent le seul réel outil de comparaison pour les 20 % des ménages ne possédant pas de connexion Internet. Ce dernier point peut sans doute être quelque peu nuancé : il n'est pas impensable qu'un consommateur qui ne possède pas de connexion Internet chez lui puisse toutefois consulter et consulte l'internet depuis un autre endroit (dans des centres de quartier, dans la famille ou chez des amis, etc.).

Bénéfices de la mise à disposition d'informations concernant le profil de consommation (page web personnelle)

Une décision a été prise récemment concernant une nouvelle méthode de mise à disposition d'informations relatives au profil utilisateur via la page web personnelle (cf. ci-dessus).

Des représentants des organisations de consommateurs s'attendent à ce que l'impact de cette nouvelle mesure soit limité, étant donné qu'ils ne pensent pas que beaucoup de consommateurs rechercheront effectivement de telles informations détaillées concernant leur profil de consommation sur leur page web personnelle pour ensuite les introduire dans le simulateur tarifaire.

Après vérification sur le site Internet www.meilleurtarif.be, il a en effet pu être constaté que la version « Recherche personnalisée » du simulateur tarifaire permet deux modes d'utilisation : une version avec uniquement des « Informations de base », où une dizaine de paramètres doivent être complétés, et une version ayant recours à des « Informations détaillées ». Cette dernière permet au consommateur de compléter un bien plus grand nombre de champs. Selon le profil utilisateur, il s'agit de 30 à 40 paramètres supplémentaires, qui peuvent toutefois être complétés au préalable sur la base du choix entre une consommation faible, moyenne ou intensive et peuvent ensuite être adaptés par l'utilisateur de l'outil. L'IBPT a toutefois l'intention de ne plus prévoir de recherche sur la base d'« Informations détaillées » dans le nouveau simulateur tarifaire. Pour la « Recherche personnalisée » qui utilise des « Informations de base », les informations d'utilisation pertinentes portant sur le dernier mois peuvent être obtenues sur la page web personnelle.

Pour garantir l'efficacité des modifications apportées à l'espace client personnel sur le site Internet de l'opérateur – afin de faciliter l'utilisation du simulateur tarifaire – il semble indiqué de vérifier en outre :

- Si les informations sur l'espace client personnel sont effectivement actuellement insuffisantes ou insuffisamment claires ;
- Quels sont les principaux problèmes rencontrés par les utilisateurs du simulateur tarifaire.

Coûts d'implémentation/Bénéfices pour les opérateurs

Coûts¹¹² du simulateur tarifaire

Le développement initial en 2007 par Easy Change et la maintenance évolutive ont coûté au total 480 000 EUR. Un montant de 16 000 EUR a été payé pour un module supplémentaire pour la TV analogique et numérique. Depuis 2011¹¹³, 72 000 EUR par an sont en outre payés pour la maintenance corrective, qui se poursuit encore jusque fin décembre 2018. Tout cela pris en compte, les coûts du simulateur tarifaire s'élèvent à un total de **982 000 EUR¹¹⁴ pour la période 2007-2016.**

Une adjudication est actuellement en cours pour le développement d'une nouvelle plateforme pour le simulateur tarifaire. Celle-ci devrait être mise en ligne en 2019.

Les frais de fonctionnement internes annuels au sein de l'IBPT sont estimés à quelque 250 000 EUR¹¹⁵ (hors frais généraux), donc **275 000 EUR par an** (frais généraux inclus¹¹⁶). Ces tâches incluent :

- Valider ou rejeter les plans tarifaires et répondre à des questions à ce sujet posées par les opérateurs ;
- Répondre à des questions de parlementaires et du grand public ;
- Gérer l'outil de simulation tarifaire : adaptation à la nouvelle législation (par ex. concernant la vitesse Internet, la cohérence avec les fiches d'information...), contrôle des plans tarifaires des opérateurs et de leurs sites Internet (ce qui entraîne par exemple la question de l'indication des promotions actuelles ou de la suppression des anciennes promotions), adaptation des profils utilisateurs (standard), études comparatives annuelles, traductions de l'interface (via le service de traduction interne), préparation des communiqués de presse, etc.).

Sur une période de 8 ans (2009-2016), cela revient à quelque **2 200 000 EUR.**

Le coût total pour l'IBPT s'élève à quelque **3 182 000 EUR.**

Les opérateurs sont d'avis que le projet de simulateur tarifaire a été fortement sous-estimé, et ce, dès le départ. Sur de nombreux points, la collaboration avec l'IBPT a été constructive, mais selon les opérateurs, l'IBPT a formulé par moments des requêtes impossibles, comme si les opérateurs n'avaient qu'à adapter/établir leurs plans tarifaires actuels/futurs de manière à ce qu'ils coïncident avec la structure du simulateur. Une telle restriction au niveau de la liberté commerciale et de l'innovation en termes de plans tarifaires ne peut pas être le but d'un simulateur tarifaire. L'IBPT réfute cependant cela et souligne qu'il a adapté à plusieurs reprises l'outil aux nouvelles évolutions sur le marché. L'IBPT n'exclut en outre pas la possibilité que certains plans tarifaires très spécifiques ne rentrent pas dans le simulateur, ce qui prouve que de tels plans sont toujours possibles.

¹¹² Prix hors TVA.

¹¹³ En 2010, ce montant était de 54 000 EUR (pour 3 au lieu de 4 services, donc 72 000 EUR * ¾).

¹¹⁴ 480 000 EUR + 16 000 EUR + 54 000 EUR + 72 000 EUR * 6 (pour la période 2011-2016).

¹¹⁵ Correspond à 2 niveaux A à 70 % et 3 correspondants à 70 %.

¹¹⁶ Des frais généraux de 10 % pour l'espace de bureau, l'infrastructure IT, etc. sont pris en compte. Les autres frais généraux pour congé, congés maladie, etc. sont déjà inclus dans le coût salarial total.

En ce qui concerne les moyens mis en œuvre, les opérateurs déclarent que dans la phase de lancement, 2 ETP ont en moyenne été nécessaires par opérateur pendant quelques mois pour introduire correctement toutes les informations dans le simulateur tarifaire, tester l'outil et corriger les imperfections du système. Actuellement, le volume de travail pour la mise à jour du simulateur tarifaire (introduction de plans tarifaires, modification de plans tarifaires, etc.¹¹⁷) est ramené à 1 à 2 jours par mois¹¹⁸, entre autres grâce aux nouvelles fonctionnalités « copier-coller » dans l'outil, qui permettent une duplication de parties des plans tarifaires. Les opérateurs constatent néanmoins que l'approbation d'un nouveau plan tarifaire nécessite encore de nombreux échanges avec l'IBPT. Les petits opérateurs déclarent tout particulièrement qu'il s'agit pour eux d'une contrainte très lourde, malgré le fait qu'ils comptent en général moins de plans tarifaires que les grands opérateurs. Ces derniers indiquent également que de délai de 15 jours pour transmettre un plan tarifaire à l'IBPT avant son entrée en vigueur est beaucoup trop long et ne permet pas assez de flexibilité.

Sur une base de 12 opérateurs, d'un coût d'établissement initial de 2 mois de travail en moyenne pour 2 ETP et une charge de travail moyenne de 1,5 jour par mois ensuite (tous départements confondus), le coût du simulateur tarifaire pour les opérateurs peut être estimé très approximativement¹¹⁹ à 12 ETP sur les 8 années écoulées ou **1 200 000 EUR** au total¹²⁰ (période 2009-2016).

Le coût total pour le simulateur tarifaire actuel peut ainsi être estimé à quelque **4 382 000 EUR**, pour environ 2 150 000 consultations au total, soit près de 2 EUR par consultation.

Pour le nouveau simulateur tarifaire, les opérateurs insistent pour que des tests intensifs soient effectués par le concepteur (plutôt que par les opérateurs). L'IBPT attire l'attention sur le fait que c'est ce qui est prévu par le cahier des charges, en plus des *consultations* des opérateurs. Ces dernières ont pour but d'impliquer les opérateurs dans la conception du nouvel outil, les *tests* de celui-ci devant néanmoins être réalisés par le concepteur.

Coûts pour les fiches d'information

La plupart des opérateurs font état d'une charge de travail considérable pour l'établissement et la maintenance des fiches d'information. Dans le cadre du développement d'un nouveau produit, une multitude de personnes doivent collaborer pour établir les fiches d'information (collaborateurs du marketing, de l'IT pour la publication sur le site Internet...), et ce, alors que le lancement d'un nouveau produit entraîne dans tous les cas déjà une période d'intense activité. Le niveau de détail élevé des fiches d'information implique en outre un risque important d'erreurs et la nécessité de vérifications approfondies. En ce qui concerne la maintenance, de petites adaptations aux options (par ex. le contenu de bouquets TV payants) entraînent directement la nécessité d'une adaptation de toute une série de fiches d'information. Les adaptations apportées aux plans tarifaires sont relativement fréquentes et nécessitent une mise à jour systématique des fiches d'information.

Un opérateur signale que l'adaptation du contenu d'un document PDF ou la définition d'un nouveau document PDF prend vite quelques heures, tout comme la mise en ligne, avec vérification que tout a

¹¹⁷ Réponse de la plateforme à la consultation de l'IBPT du 16 janvier 2014 concernant l'évolution du simulateur tarifaire www.meilleurtarif.be.

¹¹⁸ Le temps exact nécessaire dépend du produit.

¹¹⁹ Il est à noter qu'il s'agit là d'une estimation *très* approximative. D'une part, il y a au total plus de 12 opérateurs (MVNO compris) pour lesquels des plans tarifaires sont repris dans le simulateur ; d'autre part, la charge de travail chez les plus petits opérateurs est sans doute moins élevée (par ex. en raison d'une offre moins complète, de structures internes plus simples, etc.).

¹²⁰ Phase de lancement = 2 ETP * 2 mois * 12 opérateurs = 48 mois ETP ou 4 ETP ; ensuite, il y a 18 jours * 12 opérateurs = ± 1 ETP par an pour tous les opérateurs réunis depuis 8 ans.

été fait correctement. À supposer que tout ceci dure 0,5 jour ouvrable par PDF pour toutes les personnes concernées réunies et que les plans tarifaires restent souvent longtemps inchangés, l'on pourrait en conclure que cette charge de travail est moins élevée que prévu. Le timing (c.-à-d. le moment où un plan tarifaire est modifié) fait toutefois que cette charge de travail vient s'ajouter à une période de travail très intense pour les personnes concernées et est donc considérée comme particulièrement difficile.

En ce qui concerne le volume de fiches d'information, la désignation par l'IBPT du nombre de plans tarifaires actifs dans le simulateur tarifaire peut être prise comme une information approximative : il y en a environ 400¹²¹. À supposer que, pour chacun de ces plans tarifaires, il faille compter 0,5 j, cela revient à un total d'1 ETP ou quelque **100 000 EUR** pour tous les opérateurs réunis. Ce chiffre ne comprend toutefois pas encore les coûts d'impression, de formation du personnel dans les points de vente, etc.

Un contrôle régulier par l'IBPT du respect de l'obligation relative aux fiches d'information (par ex. en ce qui concerne la mise à disposition de ces fiches dans les points de vente) entraînerait lui aussi, selon les opérateurs, trop de coûts, y compris pour l'IBPT. L'IBPT est d'avis que le coût de ces contrôles est toutefois limité ; ils ne nécessitent en outre ni l'intervention de tiers, ni d'équipements spécifiques.

Coûts de la page web personnelle

Les opérateurs n'ont pas fourni d'informations sur les coûts en rapport avec l'implémentation de la Décision de l'IBPT du 14 octobre 2009 (« Décision profil de consommation »). Un opérateur indique expressément que les coûts pour la mise à disposition d'informations détaillées concernant la consommation sont significatifs mais que cela fait partie de leur philosophie de mettre ces informations à la disposition de leurs clients, et que l'obligation légale en tant que telle génère peu de surcoût. D'une manière générale, l'on peut partir du principe que les pages web personnelles ont entre-temps été créées par tous les opérateurs et que cet investissement est en grande partie amorti ; les coûts récurrents pour la maintenance des pages web personnelles sont supposés être beaucoup plus limités.

Les opérateurs ont par contre exprimé très clairement leur mécontentement concernant la nouvelle décision du 16 août 2016, qui doit remplacer la décision du 14 octobre 2009. Les remarques des opérateurs peuvent être résumées comme suit :

- La valeur ajoutée de cette décision n'est pas claire étant donné que les informations demandées pourraient déjà être trouvées sur la page web personnelle ; d'une manière plus générale, l'on ne comprend pas pourquoi une nouvelle décision était nécessaire ;
- Les informations demandées ne correspondent pas aux paramètres d'entrée pour la version personnalisée du simulateur tarifaire. En outre, un nouveau simulateur tarifaire verra le jour prochainement (avec d'autres exigences d'entrée ?) et par conséquent, les développements techniques qui sont actuellement nécessaires risquent de s'avérer d'ici peu (partiellement) inutiles. Cela suscite de réelles inquiétudes sur le plan technique.

Une idée avancée précédemment consistant à télécharger les données utilisateur automatiquement depuis la page web personnelle vers le simulateur tarifaire de l'IBPT n'est pas sans problèmes compte tenu des aspects liés à la sécurité et à la protection de la vie privée ainsi que des coûts de développement très élevés tant pour les opérateurs que pour l'IBPT.

¹²¹ IBPT Plan opérationnel 2016, page 44.

Simplifications possibles

La multitude de mesures complémentaires concernant la mise à disposition d'informations concernant les plans tarifaires et l'amélioration de leur comparabilité, soulève la question de savoir comment celles-ci peuvent être simplifiées, sans toutefois porter préjudice à la protection des consommateurs. En outre, les opérateurs ont beaucoup investi par le passé pour implémenter toutes les obligations et ils attendent aujourd'hui un certain retour sur investissement. Les opérateurs veulent à tout le moins éviter que tous les coûts irrécupérables (« sunk costs ») réalisés ne soient perdus parce qu'il est opté pour une autre mesure.

En ce qui concerne le **simulateur tarifaire**, les opérateurs avancent les propositions de simplification suivantes :

- *Les opérateurs doivent avoir la possibilité de choisir s'ils communiquent ou non leurs promotions.* Cette proposition permet de répondre au constat selon lequel certains opérateurs souhaitent expressément inclure les promotions dans le simulateur tarifaire et en ont également fait la demande lors du développement initial, tandis que d'autres ne le souhaitent pas du tout. Il semble, en d'autres termes, ne pas y avoir de consensus chez les opérateurs concernant l'utilité et la nécessité d'inclure les promotions. Les promotions sont, d'une manière générale, complexes : de nature temporaire et soumises à des conditions. Transmettre les informations concernant les promotions demande beaucoup de travail pour les opérateurs. Par conséquent, certains préfèrent d'ores et déjà ne plus communiquer les promotions et attendre – après une vérification par l'IBPT – une demande visant à compléter les promotions en cours. À l'inverse, il est également vrai que les promotions arrivées à échéance restent encore un certain temps dans le simulateur¹²², à nouveau souvent jusqu'à ce que l'IBPT remarque que certaines promotions ne sont plus d'actualité.
- *Les opérateurs doivent avoir la possibilité de choisir quels plans tarifaires ils transmettent (par ex. uniquement les plus populaires, plutôt que tous les plans tarifaires)*

Vu les nombreux échanges entre les opérateurs et l'IBPT pour compléter les plans tarifaires, un opérateur se demande s'il ne serait pas plus efficace que ces données soient introduites par un responsable du simulateur plutôt que par les opérateurs mêmes.

En ce qui concerne les **fiches d'information**, de nombreuses voix s'élèvent pour demander leur suppression ou, tout au moins, en limiter l'utilisation (par ex. ne plus systématiquement les imprimer pour les joindre au contrat). Les opérateurs ne reçoivent pas non plus d'indications que les consommateurs trouvent les fiches d'information réellement importantes. Vu les contrôles de l'IBPT portant sur la qualité du remplissage des données par les opérateurs pour le simulateur tarifaire, le régulateur suit de très près la publication correcte et exhaustive de tous les détails des tarifs sur les sites Internet des opérateurs. Les opérateurs attirent également l'attention sur le fait que les fiches d'information impliquent même un risque d'informations moins correctes ou moins complètes en comparaison avec le site Internet des opérateurs, étant donné que certains compromis ont dû être faits concernant les informations à inclure sur les fiches et que l'accent a été mis sur les aspects relatifs à la tarification.

En ce qui concerne la « transparence », les fiches d'information n'ont par conséquent qu'une faible valeur ajoutée. De même, pour la fonction de « comparaison », l'on peut se demander si les

¹²² L'IBPT attire l'attention sur le fait que les promotions ne peuvent rester affichées erronément que si elles n'ont pas été introduites correctement, c.-à-d. avec une date de début et de fin. De telles erreurs relèvent par conséquent de la responsabilité des personnes ayant introduit les données.

consommateurs imprimeront effectivement les fiches d'information de différents plans tarifaires pour ensuite les comparer côte à côte. Pour une comparaison entre les plans tarifaires, l'utilisation du simulateur tarifaire est par conséquent beaucoup plus indiquée. Le format des fiches standardisées ne semble pas correspondre à ce que les consommateurs attendent aujourd'hui ; les clients souhaitent notamment des solutions numériques, dans un langage clair et intelligible. Vu les remarques précédentes des opérateurs, une enquête plus approfondie à ce sujet auprès des consommateurs peut être indiquée.

Certains opérateurs estiment qu'il n'est pas souhaitable de modifier les fiches actuelles. Ces fiches ont été établies suite à une très longue concertation. Les moyens que l'on peut supposer nécessaires pour une révision des fiches d'information ne semblent dès lors pas proportionnels aux avantages attendus. D'autres opérateurs – à condition que la nécessité de maintien des fiches ait été démontrée – entendent toutefois des possibilités de simplification des fiches. Celles-ci concernent par exemple la suppression de la distinction entre « on-net » et « off-net » ou entre « heures pleines » et « heures creuses » (qui prête à confusion lorsque ce n'est plus d'application, ce qui est aujourd'hui déjà le cas pour de nombreux plans tarifaires) ; des informations concernant les tarifs internationaux ; les bouquets TV payants.

Enfin, en ce qui concerne la **page web personnelle**, les opérateurs réclament un statu quo. Ils ne comprennent pas clairement pourquoi une nouvelle décision était nécessaire, quelles en sont les conséquences et dans quelle mesure ils peuvent s'attendre à de nouvelles modifications au niveau de l'élaboration du nouveau simulateur tarifaire. Certaines obligations semblent également dénuées de sens, notamment vu la suppression des frais d'itinérance à partir de mi-2017.

Dispositions relatives au contenu du contrat/aux conditions générales

Indications concernant les bénéfices pour le consommateur

Des représentants des organisations de consommateurs soulignent l'importance pour le consommateur d'inclure la vitesse Internet dans le contrat. Suite à des évolutions dans l'offre de contenu (par ex. Netflix) et résultant notamment d'actions d'organisations de consommateurs, ceux-ci auraient pris davantage conscience ces dernières années de l'importance de la vitesse Internet réelle. Inclure la vitesse ainsi que le volume de téléchargement dans le contrat devrait contribuer à permettre aux consommateurs de disposer effectivement de la vitesse pour laquelle ils paient.

L'IBPT confirme également l'importance d'informations concernant la vitesse Internet théorique¹²³ réelle étant donné que ce paramètre constitue un important argument commercial. Une transparence accrue concernant la qualité des services pourrait par conséquent avoir pour effet indirect que les opérateurs ressentent davantage de pression concurrentielle à fournir une meilleure qualité. Il ressort de l'enquête consommateurs de l'IBPT¹²⁴ qu'un peu plus de la moitié des consommateurs estiment qu'il est (plutôt voire tout à fait) utile de connaître la vitesse réelle de la connexion Internet au domicile. Toutefois, en même temps, 9 répondants sur 10 ne savent pas quelle est la vitesse nécessaire pour surfer et consulter des e-mails.

Environ 20 % des répondants pourraient être convaincus de changer tout de même d'opérateur sur la base d'« informations relatives aux prestations réelles du service (par ex. vitesse de connexion) ».

¹²³ L'indication de vitesse fournie pour une adresse donnée est théorique étant donné que celle-ci n'est pas le résultat d'une mesure concrète à cette adresse. D'autre part, la vitesse est réelle étant donné qu'elle tient compte d'une série de paramètres techniques (par exemple concernant la situation de l'adresse par rapport aux nœuds du réseau).

¹²⁴ Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, page 114 et suivantes.

C'est l'une des réponses à une question à laquelle plusieurs réponses étaient possibles et elle n'arrive qu'en 7^e position. Sur la base des réponses à la question de savoir comment les répondants ont déterminé la vitesse de connexion dont ils ont besoin pour le choix d'un abonnement Internet pour leur domicile, il semble qu'un tiers n'ait pas choisi l'abonnement sur la base de la vitesse. Environ la moitié de tous les répondants répondent que la vitesse de connexion était comprise dans un pack ou une offre. Seule une minorité semble effectuer un choix délibéré en fonction de la consommation (intensive) propre :

Tableau 48 : Comment avez-vous déterminé la vitesse de connexion dont vous aviez besoin au moment de choisir une offre internet à la maison ? – par édition (plusieurs réponses possibles)

	A	B	C	D	E
	2012	2013	2014	2015	2016
C'était incluse dans un pack	43,4% ^D	48,7% ^D	42,3%	37,2% ^{A,B,E}	47,2% ^D
Pas choisi en fonction de la vitesse de connexion	22,6% ^{D,E}	28,1% ^C	20,8% ^{B,D,E}	33,6% ^{A,C}	32,5% ^{A,C}
En fonction de regarder des vidéos en ligne	10,2% ^E	10,9%	11,0%	10,5% ^E	14,7% ^{A,D}
Le vendeur m'a conseillé	11,5%	14,0%	11,9%	9,9% ^E	14,4% ^D
Ma famille/un(e) ami(e)/une connaissance m'a conseillé	11,1% ^{D,E}	11,8% ^{D,E}	9,4% ^E	6,6% ^{A,B,E}	1,6% ^{A,B,C,D}
Je ne sais/me souviens pas	11,5% ^{D,E}	0,0%	14,4% ^E	18,8% ^{A,E}	0,5% ^{A,C,D}
En fonction de jouer en réseau	6,2% ^E	5,8% ^E	6,0% ^E	5,9% ^E	0,1% ^{A,B,C,D}
Total (N)	984	901	958	976	1.134

* Les différences significatives sont indiquées par...^{A,B,C,D,E,F} Exemple: moyenne^{A,D} signifie que la moyenne du sous-groupe concerné diffère significativement de la moyenne du sous-groupe A (édition 2012) et du sous-groupe D (édition 2015).

Figure 4 : Aperçu de la manière dont les consommateurs belges déterminent la vitesse Internet nécessaire (Source : IBPT)

Des représentants d'organisations de consommateurs émettent des doutes concernant le degré de personnalisation des informations relatives à la vitesse Internet contenues dans les contrats et en concluent que les informations fournies restent au final très théoriques. Si l'on se réfère à la Décision du 4 décembre 2012, le nombre de catégories concernant lesquelles plusieurs vitesses doivent être rapportées par les opérateurs n'est en effet pas illimité (par ex. 4 catégories par technologie). L'outil en ligne que les opérateurs étaient tenus d'introduire (le « speed test », tel qu'imposé par la décision IBPT du 15 juillet 2015) entraînerait en outre souvent des résultats illogiques, comme des vitesses équivalentes pendant les périodes pleines et creuses. Les dispositions actuelles ne sont pas suffisantes, selon eux, pour informer correctement le consommateur. L'IBPT attire l'attention sur le fait que les vitesses réelles sur une ligne donnée ne peuvent toutefois être mesurées qu'après l'activation du service, donc après la signature du contrat. Il faut par conséquent se fier aux modèles prévisionnels des opérateurs.

Coûts de mise en œuvre

Les opérateurs ne fournissent pas d'informations concernant les coûts des mentions obligatoires dans le contrat, ni en ce qui concerne plus particulièrement l'obligation d'inclure des informations sur la vitesse et le volume de téléchargement d'une connexion large bande, mesurés conformément à la méthodologie fixée par l'Institut.

En ce qui concerne l'impact de cette obligation, les opérateurs renvoient à une concertation intense, prolongée et constructive avec l'IBPT, préalablement à la décision du 4 décembre 2012. Le fait que des paramètres de vitesse différents aient été retenus pour différents types de réseaux (par ex. DSL par rapport au câble) a en outre été perçu très positivement. Dans le cadre des discussions actuelles

concernant un projet de décision de l'IBPT¹²⁵, le maintien de cette approche est applaudi ; par contre, l'absence de définitions claires (dans les directives de l'ORECE) en ce qui concerne les différents types de vitesses (par ex. « la vitesse normalement disponible dans les sens ascendant (upload) et descendant (download) » au lieu de « vitesse pendant les périodes pleines/creuses ») suscite quelque inquiétude. L'indication de la vitesse des réseaux mobiles dans le contrat (suite au Règlement (UE) 2015/2120 (Neutralité de l'internet)) entraîne des difficultés particulières étant donné que cette vitesse dépend d'un grand nombre de variables liées au réseau et également du choix de l'équipement terminal. Une option pourrait consister, d'une part, à indiquer la vitesse maximale théorique pouvant être atteinte par une technologie donnée et, d'autre part, à inclure les résultats de mesures. Ces mesures peuvent se faire au moyen de « drive tests » pour lesquels une moyenne nationale est calculée de la même façon pour tous les opérateurs.

Les opérateurs ne fournissent aucune indication concernant les coûts auxquels ils s'attendent pour les différentes approches possibles pour ces mesures.

L'IBPT indique que les coûts de l'implémentation de la décision concernant les vitesses Internet sont restés limités pour eux, mais que la situation serait tout autre – et disproportionnée par rapport au but poursuivi – s'il devait être décidé que l'IBPT procède à des contrôles concernant les informations fournies aux consommateurs, par ex. via les outils « speed-test ». En ce qui concerne les vitesses mobiles, l'IBPT signale toutefois que des contrôles seront effectués afin de vérifier la performance des réseaux.

Simplifications possibles

Aucune simplification spécifique n'a été évoquée, mais les opérateurs ont des propositions concrètes pour déterminer les vitesses large bande fixes et mobiles (cf. consultation récente concernant la détermination des vitesses large bande).

Dispositions relatives à la facture

Indications concernant les bénéfices pour le consommateur

Pour ce qui est de la disposition spécifique relative à l'information du client, via la facture, en ce qui concerne le plan tarifaire le plus avantageux, 76 % des répondants à l'enquête de l'IBPT¹²⁶ indiquent qu'ils trouvent effectivement utile de recevoir ces informations. En outre, 57 % des répondants indiquent qu'ils acceptent également la proposition d'un plan tarifaire adapté. Ce pourcentage dépasse comme en 2012 la barre des 50 %.

Il est également à noter que le client préfère en outre clairement recevoir *automatiquement* les informations concernant le plan tarifaire le plus avantageux¹²⁷ :

¹²⁵ <http://www.bipt.be/fr/operateurs/telecom/protection-des-consommateurs/consultation-portant-sur-un-projet-de-decision-concernant-la-communication-de-la-vitesse-pour-les-connexions-fixes-et-mobiles>

¹²⁶ Enquête sur la perception du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, page 131.

¹²⁷ Enquête sur la perception du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, page 196 (une seule réponse possible)

Pour ce qui concerne le plan tarifaire le plus avantageux pour vous, de quelle manière et à quel moment souhaitez-vous être informé? Je souhaiterais être informé du plan tarifaire le plus avantageux pour moi:

	2012		2013		2014		2015		2016	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Automatiquement chaque année par mon opérateur, via la facture							327	32,0%	403	30,9%
Quand je le demande							186	18,2%	275	21,1%
Automatiquement chaque année par courrier ou par mail mais pas via la facture							338	33,1%	439	33,7%
Automatiquement chaque année sauf si j'ai demandé à ne plus l'être							170	16,7%	186	14,3%
Total							1.020	100,0%	1.303	100,0%

Il n'y a toutefois pas de préférence marquée pour recevoir ces informations via la facture ; il y a même une légère préférence pour recevoir ces informations par courrier ou par e-mail. Seul un cinquième des répondants souhaite être uniquement informés lorsqu'ils en font eux-mêmes la demande¹²⁸.

Enfin, en ce qui concerne les bénéfices pour les consommateurs, l'on peut également attirer l'attention sur des études réalisées par des opérateurs concernant les préférences des clients en matière de facturation. Bien que ces études internes d'opérateurs n'aient pas pu être consultées dans le cadre de la présente analyse ex post, il en ressortirait que les clients ont en général une préférence pour des factures simples et claires.

Coûts de mise en œuvre

La « facture de base » en Belgique est définie, en droit des télécommunications, comme une facture dans laquelle il convient de renseigner un sous-total par tarif unitaire particulier appliqué. Le but est d'améliorer la transparence et les possibilités de contrôle vis-à-vis des utilisateurs, mais cela entraîne également une facture relativement détaillée et donc une plus grande quantité d'informations à traiter par l'utilisateur.

Pour d'autres aspects que la consommation et les montants facturés, le droit fédéral des télécommunications (donc abstraction faite des mentions obligatoires imposées par d'autres réglementations (fiscale...)) contraint les opérateurs à indiquer les mentions suivantes selon les fréquences suivantes sur leur facture :

¹²⁸ Voir la possibilité prévue sur la base de l'article 110/1 LCE.

Fréquence	Obligation	Source
A. Sur chaque facture	1. Le renvoi à meilleurtarif.be	Art. 110, § 4, LCE
	2. Informations afin d'évaluer les frais de résiliation Jusqu'au 30 juin 2017 inclus : pour chacun des contrats conclus pour une durée déterminée : la date d'échéance du contrat. À partir du 1 ^{er} juillet 2017 : indication a) si un contrat est à durée déterminée ou indéterminée, b) en cas de vente couplée à l'équipement terminal : date à laquelle il n'y a plus de valeur résiduelle à payer pour l'équipement terminal c) pour les contrats à durée déterminée : date à partir de laquelle il n'y a plus d'indemnité due pour la résiliation du contrat.	Article 4 de l'AM Facture de base du 12 novembre 2009
	3. à partir du 1 ^{er} juillet 2017 : le numéro unique ou le nom unique qui identifie l'ensemble des services pouvant être transférés selon le processus « recipient led one-stop shopping » d'Easy Switch (également appelé « Easy Switch ID »)	Article 16 de l'AR Easy Switch du 6 septembre 2016
B. Une fois par an	1. le plan tarifaire le plus avantageux (en matière de téléphonie)	Art. 110, § 4, LCE
	2. les facilités offertes sur la base du Code de conduite ISPA – accès aux e-mails et à l'espace web	Art. 121/3 LCE

En raison de toutes ces mentions obligatoires, les factures en matière de communications électroniques seraient devenues, selon certains opérateurs, particulièrement lourdes.

En ce qui concerne les coûts d'implémentation directs, une distinction est faite au niveau des principaux coûts entre :

- **les coûts IT pour l'adaptation des systèmes d'implémentation** : pour les mentions obligatoires concernant les services fixes, celle-ci a été estimée par un opérateur à 478 jours-homme CAPEX et 84 jours-homme OPEX. Aucune information n'a été reçue à ce sujet d'autres opérateurs.
- **Frais d'impression supplémentaires** (papier et temps d'impression) : un opérateur indique que quelque 36 millions de factures mensuelles/bimestrielles sont envoyées chaque année pour les téléphonies fixe et mobile. Cela implique un coût considérable. Des factures plus courtes permettraient de diminuer ce coût.

Il y a en outre des coûts indirects suite à l'effet indésirable à cause duquel les mentions obligatoires sur les factures ne permettent pas aux opérateurs d'établir leurs factures en tenant compte des préférences de leurs clients. Les opérateurs signalent en effet qu'ils réalisent régulièrement des études concernant les attentes des clients en matière de facturation. Bien qu'il faille préciser

également à ce sujet qu'il s'agit simplement d'études internes des opérateurs qui n'ont pas pu être consultées dans le cadre de la présente analyse ex post, les opérateurs estiment, sur la base de leurs études, que le client demande une simple facture, sans excès d'informations, qui le renseigne sur le montant à payer. Un opérateur renvoie également à son expérience dans le domaine de la facturation mobile, où un SMS est envoyé au client avec le montant devant être payé, à la grande satisfaction des clients selon cet opérateur. La facture complète est alors disponible sur la page web personnelle.

Simplifications possibles

Tous les opérateurs s'accordent pour dire qu'il faut éviter d'alourdir davantage encore les factures en ajoutant à nouveau des mentions obligatoires. Les opérateurs suggèrent donc de s'efforcer d'alléger la facture et de la rendre plus compacte, pour diminuer ainsi les coûts, réduire l'empreinte écologique et mieux répondre aux préférences des clients, telles que révélées par les études internes. D'une manière générale, les opérateurs sont d'avis qu'il convient tout d'abord de considérer à nouveau la facture comme une invitation à payer et non comme un canal d'informations détaillées.

Les suggestions concrètes des opérateurs sont les suivantes :

- Le retour à la notion de « facture de base » : dans ce cadre, il est opté définitivement pour la page clients personnalisée pour la mise à disposition d'informations d'utilisation ;
- Aux clients qui ne se sont pas encore convertis à l'Internet, il reste la possibilité de demander une facture détaillée auprès de l'opérateur.

D'autres opérateurs proposent de supprimer l'obligation d'indiquer chaque année le tarif le plus avantageux sur la facture et de revenir au système où le meilleur tarif est communiqué à la demande du client. Un opérateur indique qu'il présente au client, de sa propre initiative, le tarif correspondant le plus au profil de consommation de celui-ci dans l'espace client ; cette opération s'inscrit dans le cadre de l'action globale « Personal Check Up ». Les opérateurs n'ont fourni aucune statistique concernant le nombre de demandes de communication du meilleur tarif introduites par les clients.

Enfin, les opérateurs renvoient à la reconnaissance par l'IBPT de l'impossibilité de – et ce, pour une multitude de facteurs qui rendent l'exercice particulièrement complexe – déterminer le(s) plan(s) tarifaire(s) le(s) plus avantageux en cas d'offres Internet ou groupées.

Avant de faire des choix définitifs concernant la facture comme canal d'information, il semble recommandé de procéder, à ce sujet, à une analyse plus approfondie des coûts et des bénéfices entre la facture comme canal d'information et les alternatives, telles que les courriers, e-mails, SMS, espace client, campagne d'information du gouvernement... ainsi que les combinaisons de canaux d'information. Une telle analyse dépasse le cadre de la présente étude, notamment parce que les données nécessaires, par ex. en matière de coûts et de préférences des consommateurs belges, font défaut (cf. ci-dessus).

Parmi les facteurs à analyser, il convient d'examiner, outre les données complètes concernant les coûts et les préférences, également d'autres facteurs tels que la portée de chaque canal, la possibilité de contrôler la fourniture d'informations, si celles-ci émanent des opérateurs (chaque canal et/ou chaque opérateur n'est pas en mesure d'offrir des garanties équivalentes concernant le caractère individuel de la notification), la marge laissée par le canal pour informer, etc., ainsi que les actions qui doivent accompagner une option déterminée (par ex. en cas de choix de la page web personnelle : étant donné que relativement peu de consommateurs savent actuellement que les informations concernant la consommation figurent sur la page web personnelle (cf. ci-dessus), il

semble indiqué d'accompagner l'augmentation de l'importance de ces pages web d'une publicité plus intensive).

3.2.5 Les mesures relatives à « Transparence et comparaison » sont-elles cohérentes ?

Comme déjà mentionné ci-dessus, une double législation en matière de protection des consommateurs peut survenir dans le cadre de l'obligation d'information (précontractuelle) au consommateur, de l'indication des tarifs, des dispositions en matière de conclusion de contrat, de publicité, etc. En ce qui concerne principalement les règles contenues dans le Code d'éthique, il y a un chevauchement avec les différentes règles en matière de protection des consommateurs contenues dans le CDE. D'une part, il est question de protection horizontale des consommateurs applicable comme un noyau central de la législation et à tous les secteurs. Les règles du Code d'éthique (et certaines règles de la LCE) constituent en outre une réglementation spécifique au secteur, qui peut être justifiée. Les articles 20 et suivants contiennent des modalités spécifiques en matière d'indication des tarifs, de publicité, et de principes concernant la conclusion de contrats. Ces modalités ont une valeur ajoutée certaine. Comme principe général, l'on peut certainement accepter la promulgation d'une législation spécifique au secteur pour répondre spécifiquement aux besoins d'un secteur déterminé. Dans ce contexte, l'on peut considérer les exigences spécifiques de transparence de la LCE comme suffisamment justifiées en raison des besoins spécifiques du secteur, de sorte qu'il n'est pas question de double législation incohérente (voir ci-dessus).

Cela devient plus problématique lorsqu'il n'est pas seulement question de double *législation*, mais également de doubles compétences en matière d'*application*. Lorsque certaines pratiques peuvent être sanctionnées tant par un régulateur que par un autre, il y a un risque de violation du principe « non bis in idem » ainsi qu'un risque d'application incohérente. Par le passé, le Conseil d'État a déjà mis en garde contre les risques de chevauchement entre la Commission d'éthique et le SPF Économie¹²⁹. En ce qui concerne les dispositions spécifiques du Code d'éthique, nous estimons qu'un régime sectoriel convient mieux à la réglementation détaillée des services payants.

À l'annexe 5, nous avons dressé une liste des dispositions du Code d'éthique qui semblent redondantes, relèvent de la compétence d'instances spécifiques et/ou contiennent des éléments ou modalités spécifiques qui peuvent être maintenus, de préférence dans un code sectoriel.

La fonction de la facture

La facture est un instrument légal pour refléter les services prestés et leur prix. En tant qu'instrument légal, la facture est régie dans le Code de la TVA (dans lequel les mentions obligatoires sont également prescrites). L'absence de contestation d'une facture est considérée comme une acceptation de son contenu (un aspect qui est toutefois jugé plus sévèrement entre les commerçants que vis-à-vis des consommateurs). La présentation de la facture, généralement par mois, qui vise à permettre le contrôle et la vérification des coûts liés à la consommation, ainsi que la gestion des coûts¹³⁰, pourrait s'avérer être une matière complexe pour un certain nombre de consommateurs.

S'il s'avère que la facture, dans sa fonction de base, est difficile à comprendre pour un groupe significatif de consommateurs – ce qui ne peut être confirmé pour le moment –, nous ne pensons

¹²⁹ Notamment dans l'avis concernant l'AR Code d'éthique.

¹³⁰ Voir annexe I, partie A, point a), de la Directive Service universel.

pas qu'il soit recommandé d'indiquer trop d'informations supplémentaires sur la facture, rendant cette dernière encore plus difficile à lire. Les fonctions premières de la facture ne peuvent pas être compromises par des fonctions secondaires. Il convient également de veiller à ce que le message ne soit pas perdu via ce mode de notification. Lorsque le consommateur sait quelles mentions sont généralement indiquées, en plus de sa facture, et ne les lit plus au moment de la réception de celle-ci, il y a un risque que d'autres notifications ne soient plus lues, comme la notification annuelle du plan tarifaire le plus avantageux¹³¹. Ce risque est plus faible pour les messages récurrents, comme l'indication de la possibilité d'utiliser le simulateur tarifaire, etc.

En outre, ces notifications via un document tel que la facture ne sont pas conciliables avec la fonction essentielle de la facture (et l'on peut dès lors se demander si le consommateur veut y voir apparaître plus que le décompte). Nous estimons par conséquent qu'il n'est pas cohérent de faire certaines notifications via la facture, qui a une fonction propre, et sommes d'avis que l'attention du consommateur peut être attirée par d'autres moyens. D'un point de vue pratique, l'on peut toutefois également argumenter que des opérateurs peuvent prouver certaines notifications sur la base des factures archivées et que cela permet d'éviter d'autres notifications, avec les coûts que cela implique.

D'une manière générale, nous recommanderions de vérifier auprès du consommateur si 1° il juge la forme actuelle de la facture suffisamment claire (ou si certains points peuvent être simplifiés ou mieux indiqués), 2° il prend effectivement connaissance d'autres mentions sur la facture, en plus du décompte, et 3° il juge ce mode de notification suffisamment clair. Parallèlement, il peut être examiné si la page client web personnalisée (ou d'autres instruments) pourrait jouer ce même rôle ou graduellement reprendre ce rôle, comme une notification par courrier, e-mail, SMS... (voir également ci-dessus).

Variation de l'ensemble des concepts

De manière générale, l'on peut noter que **les obligations de transparence** sont imposées aux opérateurs vis-à-vis d'un public-cible décrit de manière très variée dans les différentes dispositions applicables. Le destinataire est souvent désigné comme un « abonné » (art. 108, 110/1, 111/1), parfois comme un « abonné avec un maximum de cinq numéros » (par ex. à l'article 110 ; il s'agit d'un concept dont l'interprétation est déjà ambiguë et contestée en soi, voir plus loin¹³²) ou comme un « consommateur » (art. 109, 111), un « utilisateur final » (art. 111). Ces concepts sont également utilisés pêle-mêle dans les différents articles de loi appliqués (qui sont aussi numérotés de manière particulièrement complexe pour des raisons historiques). Même s'il est naturellement clair que les différentes obligations s'appliquent aux différentes catégories d'utilisateurs et que certaines variations dans le champ d'application sont une conséquence directe de la Directive à transposer, le texte paraît incohérent, ce qui peut entraîner des applications erronées et un non-respect de celui-ci. Il convient de recommander d'énumérer les obligations en fonction des catégories d'utilisateur et de les définir de manière univoque.

¹³¹ Du moins pour un groupe de consommateurs déterminé ; il ressort de l'enquête consommateurs d'août 2016 (p.136) qu'1 consommateur sur 3 souhaite bel et bien que le plan tarifaire le plus avantageux soit indiqué sur la facture.

¹³² Dans d'autres dispositions, il est par ailleurs renvoyé à cinq *numéros d'appel* (art. 111/3 LCE), bien qu'il n'apparaisse pas clairement en quoi consiste cette distinction.

3.3 Mesures relatives à la « Migration » (ou « Changement de fournisseur »)

3.3.1 Introduction

Le thème « Migration » comprend toutes les dispositions relatives à la résiliation d'un contrat et/ou au changement de fournisseur.

Dans ce cadre, nous distinguons les sous-thèmes suivants :

1) Portabilité des numéros

La portabilité des numéros a été introduite pour la première fois en 2000 (pour les numéros fixes), puis en 2002 (pour les numéros mobiles). Un certain nombre d'aspects liés au processus et à la répartition des coûts ont été clarifiés assez récemment via l'AR du 2 juillet 2013. Cet AR formalise notamment l'activation du portage de numéros en un jour ouvrable.

2) L'organisation de la migration vers un nouvel opérateur (fixe) (cf. projet « Easy Switch »)

La portabilité des numéros n'est pas suffisante pour prévoir une migration aisée des services de ligne fixe et des offres groupées de services dans le secteur des communications électroniques. En effet, tous les services ne sont pas liés à un numéro, la migration simultanée de différents services (groupés) nécessite également des solutions spécifiques. L'AR a été récemment adopté et le projet Easy Switch devra être implémenté sur cette base (avant le 1^{er} juillet 2017)¹³³.

3) Le code de conduite en matière de portabilité des e-mails et de l'hébergement

Ce code prévoit principalement que, après la résiliation d'un contrat ISP, l'utilisateur peut, gratuitement et à sa demande, (1) pendant 18 mois, soit faire transférer les e-mails de l'adresse ISP vers une adresse externe, soit continuer d'utiliser son adresse ISP (ou plusieurs adresses) et (2) pendant 6 mois, continuer d'utiliser l'espace web, éventuellement sans l'URL correspondante (le stockage reste, l'URL non).

4) Dispositions concernant la durée et la possibilité de résiliation d'un contrat (« fluidité »)¹³⁴ :

- La durée limitée des contrats : maximum 24 mois pour les consommateurs avec de toute façon une durée possible de 12 mois ;
- Le droit de principe du consommateur de résilier son contrat quand il le souhaite (éventuellement moyennant une indemnité limitée, comme expliqué ci-après) ;
- La nullité des clauses qui rendent la migration impossible ou la découragent ;
- La résiliation sans frais, pour les consommateurs ou les abonnés qui ne possèdent pas plus de cinq numéros d'appel, d'un contrat après le sixième mois, à l'exception du paiement de la valeur résiduelle des produits faisant partie du contrat¹³⁵ ;
- Les conditions pour le remplacement d'un contrat à durée déterminée par un nouveau contrat à durée déterminée, une règle relative à la possibilité de résiliation facile de

¹³³ AR 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.

¹³⁴ Voir globalement les art. 108 et 111/3 LCE.

¹³⁵ Dans un arrêt du 23 avril 2009, la Cour de justice de l'UE avait statué que l'interdiction de vente couplée (sauf dans des cas exceptionnels) dans la législation belge était contraire à la Directive européenne du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

- contrats qui ont été reconduits tacitement après une durée déterminée et qui n'est pas reprise dans la LCE, mais bien dans le CDE ;
- Le droit du consommateur à une résiliation sans frais en cas de notification de changement d'une clause (y compris une augmentation tarifaire).

3.3.2 Les mesures relatives à la « Migration » sont-elles pertinentes ?

Au niveau européen, l'article 30 de la Directive service universel comporte les dispositions relatives à la facilitation du changement de fournisseur.

La plupart des dispositions concernant le thème de la migration et/ou le changement de fournisseur que nous retrouvons dans la législation belge sont une transposition de cet article 30. Rien n'indique que les problèmes initialement à la base des mesures européennes concernant la migration ou le changement de fournisseur (cf. article 30) ont disparu à la suite des changements sur le marché (au niveau technologique ou commercial) ou des changements dans une autre législation¹³⁶.

Toutefois, lors de la transposition, la Belgique est parfois allée plus loin que ce qui est strictement prescrit au niveau européen. Par exemple, la « règle des 6 mois » (résiliation sans frais après les 6 premiers mois de la durée du contrat pour un contrat à durée déterminée, et ce, pour tous les consommateurs ou les abonnés qui ne possèdent pas plus de cinq numéros d'appel) est typiquement belge. Le fait qu'une période minimale de 6 mois doive être respectée dans tous les cas a été motivé par le législateur afin de permettre à l'opérateur d'au moins amortir les promotions et frais d'installation sur une période de 6 mois. Abstraction faite de ce raisonnement, le législateur a totalement subordonné la sécurité des contrats des opérateurs à la possibilité de migration fluide des utilisateurs entre les opérateurs.

Comme déjà évoqué, un abonné qui ne possède pas plus de cinq numéros d'appel bénéficie également de la possibilité de résiliation flexible. L'objectif était de protéger également les petits indépendants, ainsi que les petites entreprises ou associations, en plus des consommateurs. La notion d'abonné « avec au maximum 5 numéros » a été introduite pour la première fois dans l'article 110, § 4, de la LCE par l'art. 25 de la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses, à la suite d'un amendement du gouvernement. Il ressort des travaux préparatoires que le but était de protéger les petits indépendants et les petites entreprises dépourvus de pouvoir de négociation face aux opérateurs. Tel était également le but lors de l'introduction de la notion dans les articles 108, § 1^{er}/1, et 111/3, § 3, de la LCE par le biais des modifications législatives de 2012¹³⁷. Par ailleurs, le Service de médiation demandait déjà depuis 2008 un plafonnement des frais de résiliation pour les petits indépendants¹³⁸.

L'analyse précédant la rédaction du présent rapport (voir tableau Excel à l'annexe 1) indique clairement que d'autres dispositions ont été introduites en Belgique, en rapport avec ce thème, pour lesquelles il n'existe aucun équivalent européen. Le tableau ci-dessous présente un aperçu des éléments disponibles en ce qui concerne la pertinence de ces mesures :

¹³⁶ SWD(2016) 313 final du 14 septembre 2016.

Mesures sans équivalent européen	Évaluation de la pertinence
<p>Conditions pour le remplacement d'un contrat à durée déterminée par un nouveau contrat à durée déterminée (art. 108, § 1^{er}/1, LCE)</p>	<p><i>Développement commercial sur le marché.</i></p> <p>Cette disposition visait en 2012 la pratique par laquelle les opérateurs (et un opérateur en particulier) « contactent les abonnés pour ne pas (faire) prolonger (tacitement) leur contrat à durée déterminée mais pour le remplacer par un autre contrat à durée déterminée. Cette pratique de marketing va souvent de pair avec des avantages et des promotions (temporaires) »¹³⁹.</p> <p>Cet article trouve sa justification dans l'ancien art. 82 de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur (LPMC), qui est aujourd'hui intégré dans le Code de droit économique à l'article VI.91. L'article 108, § 1^{er}/1, LCE renvoie même expressément à cette disposition. Cet article prévoit que « lorsqu'un contrat conclu à durée déterminée entre une entreprise et un consommateur comprend une clause de reconduction tacite, cette clause figure en caractères gras et dans un cadre distinct du texte, au recto de la première page. » Cette clause mentionne les conséquences de la reconduction tacite ainsi que la date ultime à laquelle le consommateur peut s'opposer à la reconduction. Selon le § 2, le consommateur peut, après la reconduction tacite, résilier le contrat à tout moment avec un délai de préavis de maximum 2 mois.</p> <p>Depuis l'introduction de cette règle et d'autres (par ex. la possibilité de résilier des contrats après 6 mois sans frais), les opérateurs sont en grande partie passés à des contrats à durée indéterminée et qui sont donc résiliables à n'importe quel moment.</p> <p>Récemment, il n'y a plus eu de plaintes particulières concernant la pratique de marketing décrite ci-dessus.</p>
<p>L'obligation pour les ISP d'établir un code de conduite en matière de portabilité des e-mails et de l'hébergement (Art. 121/1-3)</p> <p>Code de conduite approuvé via la Décision de l'IBPT du 1^{er} mars 2011 concernant l'évaluation du Code de conduite ISPA concernant l'accès aux e-mails et à l'espace web</p>	<p><i>Développement commercial :</i></p> <p>Les fournisseurs de communications électroniques offrent de plus en plus d'autres services (par ex. hébergement, e-mails) en tant que partie d'une offre globale.</p> <p>L'Eurobaromètre spécial de mai 2016 indique que 84 % des répondants belges qui ont accès à Internet estiment qu'il est important de pouvoir conserver leur adresse e-mail et leur contenu en ligne en cas de changement de fournisseur. Ce pourcentage dépasse la moyenne UE28 (78 %)¹⁴⁰.</p> <p>L'analyse d'impact du nouveau Code des communications électroniques européen confirme également que de plus en plus</p>

¹³⁸ Voir respectivement Doc. Parl., Chambre, 2005-2006, n° 2098/009, p. 2 et suivantes ; Doc. Parl., Chambre, 2011-2012, n° 2143/001, p. 59.

¹³⁹ Service de médiation, Rapport annuel 2008, p. 49.

¹³⁹ Exposé des motifs, page 59

¹⁴⁰ À titre de comparaison : respectivement 93 % et 86 % des répondants belges possédant un numéro mobile et fixe estiment important de pouvoir conserver leurs numéros mobile et fixe en cas de changement de fournisseur (par rapport à 89 % et 82 % pour la moyenne UE28).

Mesures sans équivalent européen	Évaluation de la pertinence
	<p>de consommateurs estiment que la possibilité de conserver leur numéro de téléphone en cas de changement de fournisseur est une possibilité qu'ils aimeraient utiliser dans le cadre d'autres composantes des services de communications telles que les e-mails, les contenus et les photos stockés en ligne auprès du fournisseur de services de communications¹⁴¹.</p> <p>Toutefois, l'on peut constater que le pourcentage de consommateurs en Belgique utilisant l'adresse e-mail proposée par leur opérateur (nom@fournisseur.com) en tant que seule adresse e-mail diminue (de 27 % en 2012 à 18 % en 2016) ; de plus, ce sont surtout des consommateurs plus âgés (> 45 ans) qui utilisent cette adresse e-mail, généralement en tant qu'adresse principale¹⁴².</p>

L'organisation de la migration vers un nouvel opérateur (fixe) (appelée Easy Switch), réglée à l'art. 111/2, § 1^{er}, LCE et dans son AR d'exécution du 6 septembre 2016¹⁴³ (date d'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017) est perçue comme une mesure soutenue par les articles 30.4 et 30.6 de la Directive service universel, qui traitent respectivement de la fluidité d'une migration et de la tâche des États membres de veiller à ce que les conditions et procédures de résiliation de contrat ne jouent pas un rôle dissuasif à l'égard du changement de fournisseur de service.

L'Easy Switch se rattache dans ce contexte aux développements suivants :

Développement commercial sur le marché¹⁴⁴ :

Les offres conjointes sont la forme de contrat la plus utilisée pour les services fixes en Belgique. En 2015, la téléphonie fixe, la large bande fixe et la télévision étaient respectivement vendues à 79 %, 83 % et 70 % des ménages dans le cadre d'une offre conjointe. De plus, ces offres conjointes sont beaucoup plus populaires en Belgique que dans l'Europe des 28 : en Belgique, 69 % des ménages possèdent un abonnement avec une offre conjointe, contre seulement 50 % pour la moyenne européenne¹⁴⁵. La Belgique occupe donc la 3^e place au sein de l'UE28, après les Pays-Bas (87 %) et Malte (78 %).

Développement technologique :

« De plus en plus de consommateurs souscrivent un service Internet ou des services de télévision sur leur ligne fixe autrefois réservée uniquement aux appels téléphoniques ou utilisent le réseau câblé jadis uniquement réservé à la télévision pour téléphoner ou accéder à Internet. Le changement d'opérateur fixe a donc une portée plus large que le simple transfert de numéro d'un opérateur à

¹⁴¹ « an increasing number of consumers perceive that the possibility to keep their phone number when switching provider is an important facility that they would like to use for other components of the communication services, such as e-mails, contents, photos and content stored online by the communication service provider », SWD(2016) 303 final du 14 septembre 2016, PART 1/3, page 31.

¹⁴² Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, page 114.

¹⁴³ AR 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.

¹⁴⁴ « Situation du marché des communications électroniques » – Année 2015 – Rapport statistique (IBPT), page 38.

¹⁴⁵ Eurobaromètre spécial 438 – « Les communications électroniques et le marché unique numérique » – Mai 2016, page 69.

l'autre : il nécessite la fin d'un ou de plusieurs services chez un ou plusieurs opérateurs et l'activation d'un ou de plusieurs services chez un autre opérateur. »¹⁴⁶

En outre, on compte toujours plus de regroupements de services Internet avec des services OTT (vidéo, musique, stockage en ligne...)¹⁴⁷; les modifications des mesures applicables à ce développement nécessiteront cependant d'abord une modification du cadre réglementaire européen.

Les données du marché confirment que le taux d'attrition (ou « churn ») diminue à mesure que le nombre de services achetés dans le cadre d'une offre conjointe augmente¹⁴⁸ :

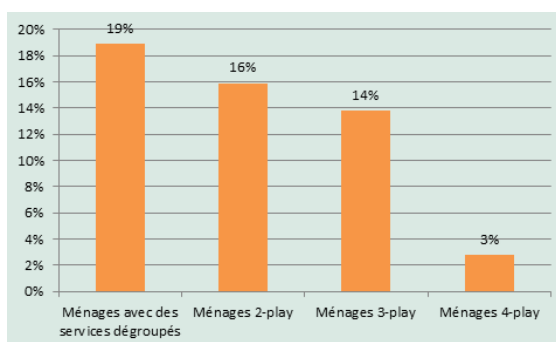


Figure 5 : Taux d'attrition par type de ménage (source : IBPT)¹⁴⁹

En outre, tant en 2015 qu'en 2016, environ 14,5 % des répondants à l'enquête de l'IBPT qui ont changé d'opérateur pour une offre groupée ont indiqué que la migration ne s'était pas passée facilement¹⁵⁰. Les chiffres correspondants pour un changement d'opérateur fixe sont 13,3 % (en 2015) et 3,6 % (en 2016).

Les problèmes auxquels l'AR Easy Switch doit remédier sont fréquents et concernent notamment la double facturation et l'interruption du service.

D'un autre côté, « une facilité technique et administrative du changement » et un « changement gratuit d'opérateur » sont les deux premiers arguments, avec respectivement 43 % (46 % en 2015) et 41 %¹⁵¹ (44 %), pouvant aider à convaincre un consommateur de changer d'opérateur.

Enfin, les représentants des consommateurs remarquent que le projet Easy Switch était déjà pertinent beaucoup plus tôt. En effet, étant donné que la migration de services dégroupés vers des services groupés a eu lieu en grande partie lors de la période 2008-2012 (on note un ralentissement clair de la croissance du nombre d'offres groupées depuis 2013¹⁵²), ils soulignent le fait qu'une grande partie des consommateurs belges éprouve beaucoup de difficultés depuis des années à sortir de ces offres groupées. Cela s'explique selon eux par le fait que les nouveaux opérateurs ne proposent pas toujours les mêmes offres groupées que les

¹⁴⁶ « Consultation organisée par le Conseil de l'IBPT à la demande du Cabinet du Ministre des Télécommunications du 01/06/2015 concernant les projets de réglementation visant à faciliter le changement d'opérateur de ligne fixe et d'offres conjointes », page 5.

¹⁴⁷ Voir http://berrec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berrec/reports/5751-berrec-report-on-ott-services.

¹⁴⁸ « Situation du marché des communications électroniques » – Année 2015 – Rapport statistique (IBPT), page 42.

¹⁴⁹ Le taux d'attrition est défini dans le rapport statistique de l'IBPT (année 2015) comme le pourcentage de clients ayant résilié un service auprès d'un opérateur.

¹⁵⁰ « Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016 », page 187.

¹⁵¹ « Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016 », page 122.

¹⁵² « Situation du marché des communications électroniques » – Année 2015 – Rapport statistique (IBPT), page 38.

opérateurs plus grands, faisant que la renonciation à une offre groupée reviendrait à acheter des services auprès de différents opérateurs.

3.3.3 Les mesures relatives à la « Migration » sont-elles efficaces ?

Faciliter le changement de fournisseur (« switching ») peut être considéré comme un objectif général qui contribue à la fois au soutien des intérêts des citoyens et à la promotion de la concurrence¹⁵³.

La figure ci-dessous illustre schématiquement l'élaboration ex post de l'ensemble des objectifs auxquels les mesures rassemblées sous le thème « migration » sont censées contribuer.

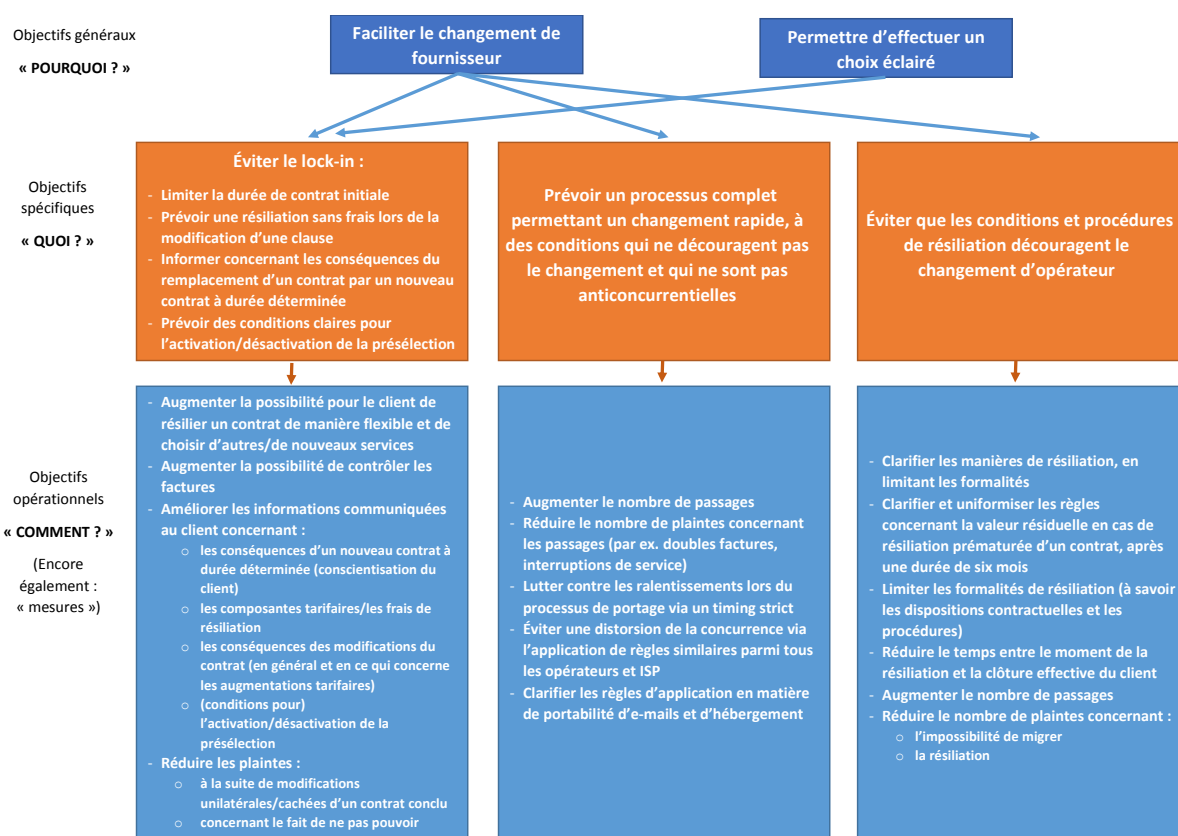


Figure 6 : Aperçu des objectifs relatifs à la migration (le changement de fournisseur)

Évolution du nombre de passages

Une première série d'indicateurs est liée au résultat (ou « l'output ») qui a été atteint en termes d'augmentation du nombre de passages, et ce, notamment en raison des différentes mesures qui ont été prises afin de faciliter la résiliation et la migration.

Évolution du nombre de numéros portés

Les graphiques ci-dessous affichent l'évolution du nombre de numéros mobiles et fixes portés :

¹⁵³ Directive Cadre, article 8.

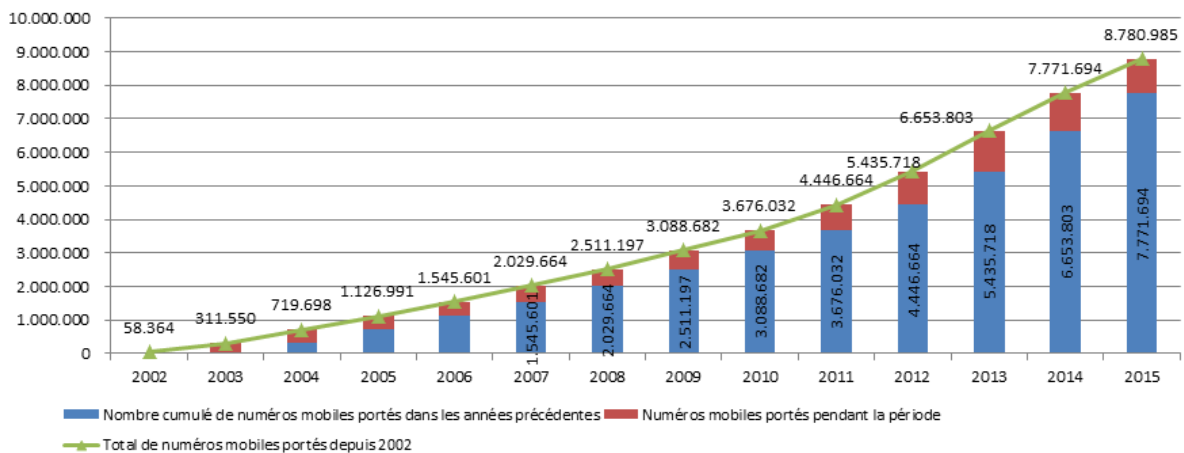


Figure 7 : Évolution du nombre de numéros mobiles portés (source : IBPT – ASBL Portabilité des numéros)

En 2013, le nombre de portages mobiles a augmenté de 1 218 085 unités (contre 770 632 en 2011 et 989 054 en 2012¹⁵⁴). Après le pic de 2013, le nombre de portages a de nouveau diminué à 1 117 891 en 2014 et à 1 009 291 en 2015.

Selon plusieurs acteurs du marché, le pic de 2013 s’expliquerait par la nouvelle loi télécoms de 2012¹⁵⁵. Les conditions de résiliation moins strictes et le fait qu’un portage ne peut dorénavant plus durer plus longtemps qu’un jour – ce qui, vu l’utilisation répandue des smartphones, est désormais plus pertinent qu’au commencement des portages (au tournant du siècle) – ont engendré une dynamique positive. La diminution du nombre de portages à partir de 2013 serait notamment due au fait qu’un plus grand nombre de consommateurs possèdent aujourd’hui un plan tarifaire adapté à leurs besoins.

Le nombre de portages fixes a également connu un pic après l’introduction de la nouvelle loi télécoms. Ce pic se situait surtout en 2012 (avec ± 375 000 portages), alors qu’il n’y a eu qu’entre 285 000 et 310 000 portages dans les années avant et après 2012¹⁵⁶. L’effet net après l’introduction de la nouvelle loi télécoms est toutefois bien plus limité pour les portages fixes que pour les portages mobiles.

¹⁵⁴ L’analyse par mois de l’année 2012 révèle une forte augmentation du nombre de portages de numéros à partir d’octobre 2012, à savoir après l’entrée en vigueur de la nouvelle loi télécoms.

¹⁵⁵ Loi du 10 juillet 2012 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques.

¹⁵⁶ En 2014 et en 2015, on dénombre respectivement ± 290 000 et ± 310 000 portages fixes.

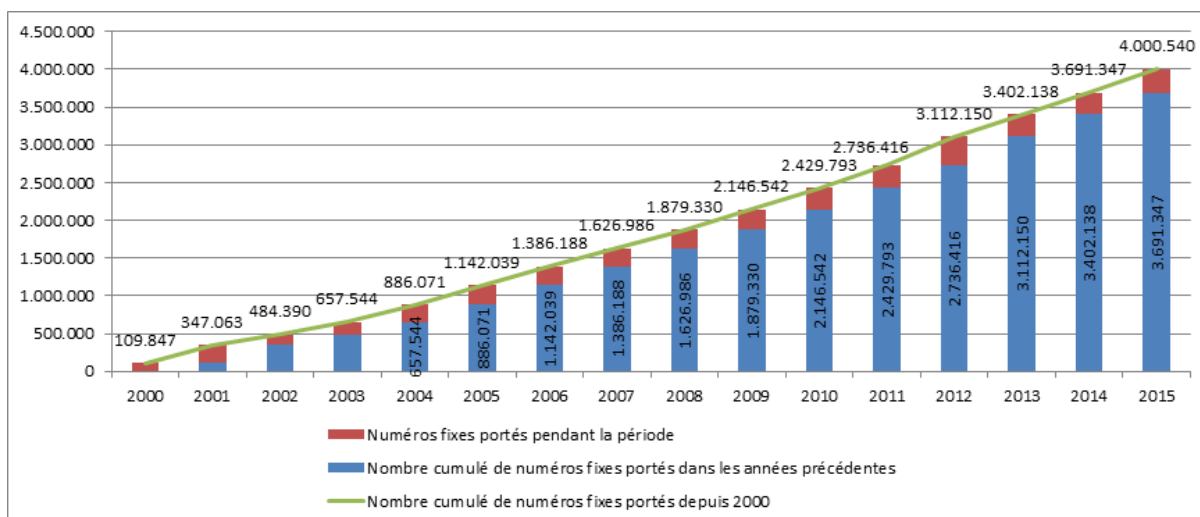


Figure 8 : Évolution du nombre de numéros fixes portés (source : IBPT – ASBL Portabilité des numéros)

Évolution des taux d'attrition¹⁵⁷

Différentes publications donnent des indications quant à la part de consommateurs qui ont changé de fournisseur au cours de ces dernières années.

La figure ci-dessous est basée sur l'Eurobaromètre spécial¹⁵⁸ :

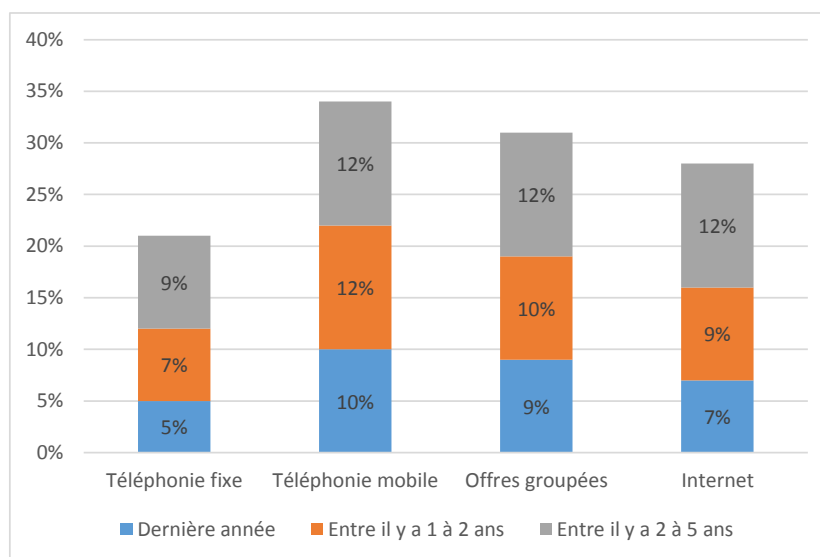


Figure 9 : Aperçu du nombre de ménages ayant changé de fournisseur (chiffres pour la Belgique en 2014¹⁵⁹)

Les chiffres de la Figure 9 révèlent davantage de changements en moyenne par année au cours des deux dernières années qu'entre il y a 2 à 5 ans.

¹⁵⁷ Le taux d'attrition est défini dans le rapport statistique de l'IBPT (année 2015) comme le pourcentage de clients ayant *résilié* un service auprès d'un opérateur. Dans les enquêtes menées auprès des utilisateurs par l'IBPT et l'Eurobaromètre spécial « Étude sur les communications électroniques et le marché unique des télécommunications auprès des ménages » de la Commission européenne, il s'agit du pourcentage de répondants qui ont *changé* d'opérateur au cours d'une période donnée.

¹⁵⁸ Eurobaromètre spécial 414 « Étude sur les communications électroniques et le marché unique des télécommunications auprès des ménages » de la Commission européenne

¹⁵⁹ Eurobaromètre spécial 414 « Étude sur les communications électroniques et le marché unique des télécommunications auprès des ménages » de la Commission européenne

Les chiffres des offres groupées semblent légèrement supérieurs aux résultats de l'enquête consommateurs de l'IBPT¹⁶⁰. Parmi les répondants ayant une offre groupée, 21,1 % en 2015 et 20,4 % en 2016 ont indiqué avoir changé de fournisseur d'offre groupée au cours de ces trois dernières années.

Les statistiques de l'IBPT¹⁶¹ présentent également depuis 2014 les chiffres d'attrition pour les services fixes séparés :

Taux d'attrition (Résidentiel)	2014	2015
Large bande fixe	12,4 %	12,8 %
Téléphonie fixe	14,9 %	14,3 %

Tableau 4 : Pourcentage de clients ayant résilié les services d'un opérateur

Vu la diminution du nombre de lignes téléphoniques fixes, une partie des clients de services fixes les résilieront totalement et ne changeront donc pas d'opérateur.

Reconduction de contrat : comparaison entre la Belgique et l'UE28

Selon l'Eurobaromètre spécial de mai 2016¹⁶², malgré l'évolution positive du nombre de numéros portés et des taux d'attrition pour les différents services, la Belgique reste à la traîne en ce qui concerne le pourcentage de répondants qui ont signé un nouveau contrat, ou bien renouvelé ou modifié un contrat au cours des trois dernières années pour un ou plusieurs services (à savoir la téléphonie mobile, l'internet mobile, la téléphonie fixe, l'internet fixe, la télévision ou des services groupés). En effet, environ un répondant sur deux (49 %) en moyenne au sein de l'UE28 a signé un nouveau contrat, renouvelé ou modifié un contrat au cours des trois dernières années¹⁶³. Le pourcentage par pays varie de 73 % (pour la Suède) à seulement 39 % (pour la Belgique). Dans ce cadre, l'on remarquera qu'en Suède la durée maximale d'un contrat – comme en Belgique – est de 24 mois¹⁶⁴ (avec une possibilité de contrat de 12 mois), mais que – contrairement à la situation en Belgique – il n'y a pas d'indemnité maximale ni de conditions spécifiques en cas de résiliation anticipée du contrat. L'Eurobaromètre spécial n'indique toutefois pas ce qui explique précisément le taux d'attrition élevé en Suède. Une analyse plus détaillée des chiffres de l'UE28 montre que les personnes âgées entre 25 et 39 ans, qui utilisent régulièrement Internet, ont le plus souvent signé un nouveau contrat, renouvelé ou modifié un contrat au cours de ces trois dernières années.

En outre, on remarque – spécifiquement pour les contrats de connexions à Internet – que 49 % des répondants belges indiquent qu'ils seraient prêts à accepter un contrat d'une durée de plus de deux

¹⁶⁰ « Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016 », page 187.

¹⁶¹ Situation du marché des communications électroniques – Rapport statistique – année 2015.

¹⁶² Eurobaromètre spécial 438 – « Les communications électroniques et le marché unique numérique » de la Commission européenne, page 105.

¹⁶³ Une analyse plus détaillée montre que les personnes âgées entre 25 et 39 ans, qui utilisent régulièrement Internet, ont le plus souvent signé un nouveau contrat, renouvelé ou modifié un contrat au cours de ces trois dernières années.

¹⁶⁴ Et ce, contrairement au Danemark, où la durée maximale d'un contrat est de seulement 6 mois – ce qui représente la grande exception au sein de l'UE28 – et 68 % des répondants indiquent avoir signé un nouveau contrat, renouvelé ou modifié un contrat au cours des trois dernières années (informations sur la durée maximale des contrats basées sur les informations de Cullen International, telles que résumées dans l'étude « Substantive issues for review in the areas of market entry, management of scarce resources and general end-user issues » concernant le Réexamen du cadre réglementaire pour les communications électroniques (SMART 2015/0003)).

ans en échange d'une vitesse beaucoup plus élevée et d'une meilleure qualité¹⁶⁵ (contre 38 % en moyenne pour l'UE28).

En ce qui concerne le besoin de changement relatif aux services groupés, la Belgique présente le pourcentage le plus élevé de consommateurs inertes parmi tous les États membres (à savoir 92 %, contre 82 % en moyenne dans l'UE28). Cette inertie peut s'expliquer principalement¹⁶⁶ par la satisfaction concernant l'opérateur actuel et l'absence d'envie de changer, comme le montrent les résultats de l'enquête consommateurs de l'IBPT¹⁶⁷ :

	Packs	Téléphonie fixe	Téléphonie mobile	Internet
<i>Je suis globalement satisfait de mon opérateur</i>	53 % 2015. 57 %	53 % 2015. 55 %	60 % 2015. 61 %	57 % 2015. 58 %
<i>Je n'ai pas envie de changer</i>	27 % 2015. 36 %	31 % 2015. 38 %	34 % 2015. 39 %	29 % 2015. 38 %
<i>Ça me paraît trop compliqué/ça risque de me prendre trop de temps</i>	20 % 2015. 23 %	16 % 2015. 17 %	15 % 2015. 11 %	16 % 2015. 14 %
<i>Je ne sais pas facilement comparer les différents plans tarifaires</i>	19 % 2015. 19 %			12 % 2015. 12 %
<i>Le bénéfice financier à en tirer est trop faible</i>	17 % 2015. 18 %		18 % 2015. 15 %	
<i>Je ne souhaite pas changer de numéro de téléphone</i>		18 % 2015. 15 %	15 % 2015. 11 %	
<i>Je suis lié à une offre groupée (pack)</i>		16 % 2015. 11 %		19 % 2015. 14 %

Tableau 5 : Top 5 par service des raisons pour lesquelles un consommateur n'a pas changé d'opérateur

Un bénéfice financier trop faible fait uniquement partie des 5 raisons principales de ne pas changer d'opérateur au niveau des packs et de la téléphonie mobile. Concernant la téléphonie fixe et Internet, respectivement 15,3 % et 11,4 % des répondants donnent cette raison pour ne pas changer d'opérateur. Toutefois, l'enquête consommateurs de l'IBPT ne permet pas de vérifier dans quelle mesure les consommateurs ne changent pas d'opérateur parce qu'ils ne trouvent pas d'offre mieux adaptée à leurs besoins et qui offrirait directement un bénéfice financier plus important.

Enfin, la Belgique compte le nombre le plus faible de consommateurs possédant une offre groupée qui sont empêchés de migrer, à savoir 8 % (contre 15 % pour l'UE28). Le groupe de consommateurs gênés comprend les catégories suivantes (les répondants peuvent indiquer à quelle catégorie ils appartiennent) :

- Les consommateurs qui souhaitent un pack, mais aucun n'est disponible dans leur région ;
- Les consommateurs qui ne trouvent pas d'offres intéressantes (« value for money ») ;
- Les consommateurs qui sont liés par le contrat avec leur fournisseur actuel ;
- Les consommateurs qui ne veulent pas courir le risque d'une interruption des services ou d'une double facturation pendant la période de transition ;
- Les consommateurs qui estiment que la procédure de migration n'était pas suffisamment claire ;

¹⁶⁵ Eurobaromètre spécial 438 – « Les communications électroniques et le marché unique numérique » de la Commission européenne, page 117.

¹⁶⁶ L'Eurobaromètre spécial révèle les autres raisons suivantes gênant le consommateur voulant changer de fournisseur : 1) le consommateur souhaitait changer de fournisseur, mais ce dernier lui a finalement proposé de meilleures conditions afin d'empêcher son départ ; 2) le consommateur souhaitait changer, mais a finalement jugé le processus trop compliqué ou trop long.

¹⁶⁷ « Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016 ».

- Les consommateurs qui ne veulent pas perdre leur e-mail et les services d'hébergement du fournisseur actuel ;
- Les consommateurs qui étaient dans l'impossibilité de résilier un ou plusieurs services du pack au même moment.

Des informations claires et suffisantes concernant la durée du contrat, son renouvellement et sa résiliation ?

Il ressort de l'Eurobaromètre spécial de mai 2016 que – parmi tous les répondants belges ayant indiqué avoir lu¹⁶⁸ le contrat et les conditions générales¹⁶⁹ – la grande majorité considérait que les dispositions concernant la durée du contrat et les conditions de renouvellement, d'une part, et celles concernant la résiliation du contrat, d'autre part, étaient claires et suffisantes.

Concrètement, il s'agit de 82 % des répondants pour la durée du contrat et les conditions de renouvellement (contre 84 % en moyenne dans l'UE28) et de 74 % des répondants pour les dispositions relatives à la résiliation (contre 79 % en moyenne dans l'UE28).

Mesures relatives à la portabilité des e-mails et de l'hébergement

a) Potentiel de la mesure

Le renvoi gratuit des e-mails à une adresse e-mail externe pendant 18 mois et le maintien pendant 6 mois de l'utilisation de l'espace web semblent offrir suffisamment de possibilités pour organiser efficacement la migration vers un autre ISP.

b) Notoriété de la mesure

L'enquête menée auprès des consommateurs belges révèle que peu d'entre eux connaissent les règles en vigueur concernant la portabilité des e-mails et de l'hébergement.

Tableau 46 : Si vous avez une adresse e-mail avec votre nom mise à disposition par votre opérateur, pensez-vous qu'il est possible de conserver l'accès à cette adresse lorsque vous n'êtes plus client chez cet opérateur ? – par édition

	A	B	C	D	E
	2012	2013	2014	2015	2016
Oui, quelques jours	--	3,2%	1,2% ^E	4,5%	6,9% ^C
Oui, environ 1 mois	--	4,6%	5,3%	5,1%	6,5%
Oui, pendant 18 mois	--	0,0%	0,0%	4,0%	5,3%
Oui, pour une durée indéterminée	--	16,4%	19,6%	15,0%	18,0%
Non	--	69,6% ^{D,E}	65,7% ^{D,E}	52,4% ^{B,C}	46,0% ^{B,C}
Je ne sais pas si j'ai une adresse pareille	--	6,2% ^{D,E}	8,3% ^{D,E}	19,0% ^{B,C}	17,3% ^{B,C}
Total (N)	--	251	228	425	506

* Les différences significatives sont indiquées par...^{A,B,C,D,E,F} Exemple: moyenne^{A,D} signifie que la moyenne du sous-groupe concerné diffère significativement de la moyenne du sous-groupe A (édition 2012) et du sous-groupe D (édition 2015).

La méconnaissance du contenu du code de conduite conclu entre les ISP pourrait nuire à l'efficacité de cette mesure.

¹⁶⁸ En Belgique, cela correspond à 20 % des répondants, contre 22 % en moyenne dans l'UE28.

¹⁶⁹ « Terms of the contract » ; le rapport annuel 2015 du Service de médiation pour les télécommunications spécifie à la page 54 que 5 495 plaintes ont été enregistrées en 2012 concernant la résiliation d'un contrat.

Évolution du nombre de plaintes

L'évolution du nombre de plaintes reçues par le Service de médiation pour les télécommunications relatives à la résiliation de contrats et le changement d'opérateur constitue un dernier ensemble d'indicateurs.

Les plaintes en matière de résiliation de contrats ne représentent pas de catégorie distincte dans les rapports annuels du Service de médiation. Toutefois, cette problématique a régulièrement été mise en avant au cours de ces dernières années. Le rapport de 2012 fait état de « milliers de plaintes émanant d'utilisateurs » concernant la résiliation ou le transfert¹⁷⁰. Les plaintes avaient principalement trait à : (1) la facturation d'indemnités de rupture ; (2) la double facturation de frais d'abonnement après le changement d'opérateur et (3) l'application d'un délai de préavis injustifié. Un chapitre distinct a été consacré aux frais de résiliation. Le Service de médiation conclut que les nouvelles dispositions légales constituent une nette amélioration en termes de protection des consommateurs, mais que – malgré les formulations claires et pas excessivement complexes – la vigilance reste de mise en ce qui concerne l'application correcte par les opérateurs.

En 2013, soit un an après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi télécoms, l'on a constaté une baisse d'environ 75 % du nombre de plaintes concernant la facturation de frais de résiliation anticipée. Les plaintes relatives aux conditions et modalités de résiliation ont, quant à elles, connu une baisse plus limitée¹⁷¹. Le rapport annuel met l'accent sur un certain nombre de problèmes spécifiques :

- **Le concept de « numéro d'appel »** dans le cadre de la définition de la portée de l'article 111/3 à « un consommateur ou un abonné qui ne possède pas plus de cinq numéros d'appel » : par exemple, l'on ne sait pas clairement comment il faut gérer une présélection automatique (CPS¹⁷²)¹⁷³.
- **L'« indemnité supplémentaire » en cas d'offres couplées, sous la forme de la valeur résiduelle du produit faisant partie du contrat.** La valeur résiduelle est souvent tellement élevée qu'elle empêche finalement le consommateur de résilier le contrat (cf. « lock-in »).
- **Les offres multiservices :** des problèmes se présentent régulièrement avec de tels packs lors de changement de formule (par ex. lors de la modification des caractéristiques de l'un des services) ou d'opérateur.

Enfin, le rapport annuel 2015 du Service de médiation pour les télécommunications mentionne un total de 1 267 plaintes relatives à la résiliation de contrats¹⁷⁴. Cela représente une diminution de plus de 75 % par rapport à 2012.

En ce qui concerne la portabilité des numéros, le rapport annuel 2012 du Service de médiation fait état de plusieurs dizaines de plaintes concernant le transfert de numéros mobiles¹⁷⁵, ce qui reste donc un nombre limité. Depuis 2014, la portabilité des numéros est reprise par le Service de médiation dans une catégorie de plaintes distincte, sans raison spécifique. 365 plaintes ont été reçues en 2014, et 265 en 2015.

Outre le Service de médiation, Test-Achats dispose également de statistiques relatives au nombre de questions et de plaintes reçues par leur contact center concernant le changement d'opérateur. Ce

¹⁷⁰ Service de médiation pour les télécommunications, Rapport annuel 2012, page 68.

¹⁷¹ Service de médiation pour les télécommunications, Rapport annuel 2013, page 66.

¹⁷² Carrier PreSelect.

¹⁷³ Voir également ci-dessous, sous Cohérence.

¹⁷⁴ Service de médiation pour les télécommunications, Rapport annuel 2015, page 54.

¹⁷⁵ Service de médiation pour les télécommunications, Rapport annuel 2012, page 71.

nombre a lui aussi fortement diminué, passant de 580 en 2012 à un nombre estimé à 150 pour 2016¹⁷⁶, soit une baisse d'environ 75 %. La plus forte diminution a été enregistrée en 2013 (-45 % par rapport à 2012), à savoir juste après l'entrée en vigueur de la loi de 2012¹⁷⁷.

3.3.4 Les mesures relatives à la « Migration » sont-elles *efficaces* ?

Bénéfices pour les consommateurs

Tous les acteurs du marché s'entendent sur le fait que les mesures reprises sous le thème « Migration » ont engendré de nombreux bénéfices importants pour les consommateurs. Plus particulièrement, la mesure permettant de résilier sans frais un contrat après six mois a eu un grand impact, surtout au sein du secteur mobile. Tous les représentants des consommateurs citent cette mesure comme l'une des principales mesures dans la loi de 2012 en ce qui concerne les bénéfices pour les consommateurs. Ces bénéfices se traduisent en économies étant donné que les consommateurs peuvent résilier gratuitement et bien plus rapidement un contrat trop cher et/ou inadapté.

Autre évolution positive : l'obligation de transférer les numéros en un jour ouvrable. Cette sécurité fait une grande différence dans le domaine de la téléphonie mobile. Selon les représentants des consommateurs, en raison du succès retentissant des smartphones regorgeant d'applications, le risque d'interruption pendant plus d'un jour représente un réel obstacle à la migration. Avant la loi de 2012, le changement se faisait déjà souvent en moins d'une journée, mais une certaine zone grise subsistait, tout comme la perception que la migration était difficile et pouvait prendre beaucoup de temps, ce qui avait un effet très dissuasif. Ce cercle vicieux a été brisé par l'*obligation* de réaliser le transfert en une journée. Grâce à cela, l'inertie sur le marché mobile a en grande partie disparu aujourd'hui.

Les consommateurs belges sont clairement mieux lotis que ceux de nombreux autres États membres où une résiliation du contrat après 6 mois entraîne la facturation d'une indemnité de rupture et où les portages peuvent prendre plus de temps et/ou sont payants¹⁷⁸.

Les bénéfices concernant les offres *groupées* (de services ou de services avec des produits) restent toutefois plus limités :

- D'une part, en raison de la levée de l'interdiction de *vente couplée*, les consommateurs qui achètent un produit avec leur service télécoms sont de facto tout de même liés par un contrat de 2 ans (bien qu'en principe une résiliation gratuite après 6 mois soit possible). De plus, dans le cas d'une vente couplée, il n'est pas si évident d'appliquer la règle permettant une résiliation sans frais, étant donné que l'offre comprend un produit avec une valeur résiduelle. Les représentants des consommateurs déplorent cela au plus haut point étant donné que ces limitations risquent d'entraver une dynamique positive. Concrètement, la vente couplée de services et de produits (en particulier au sein du secteur mobile) n'est vraiment entrée en vigueur en Belgique qu'à partir de 2012, ce qui peut être considéré comme une preuve de l'augmentation de la pression commerciale¹⁷⁹ ;

¹⁷⁶ Chiffres réels jusqu'à août 2016, extrapolés à 12 mois.

¹⁷⁷ Loi du 10 juillet 2012 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques.

¹⁷⁸ Dans 8 États membres, le prix effectivement facturé aux clients pour un portage fixe se situe entre 5 et 10 EUR ; en cas de portage mobile, les frais peuvent grimper jusqu'à 30 EUR (au Danemark). Source : SMART 2015/0003.

¹⁷⁹ Avant 2012, et malgré la levée de l'interdiction en 2009, peu de produits subsidiés étaient proposés avec les services. Étant donné que l'offre de produits dans le cadre d'un pack comporte certains risques pour les opérateurs (des volumes obligatoires de produits doivent être achetés auprès des fournisseurs qui ne seront

- D'un autre côté, les *offres groupées de services* augmentent clairement le temps moyen pendant lequel les clients restent chez un opérateur, ce qui peut indiquer qu'une offre groupée complique le changement d'opérateur.

Charges et bénéfiques pour les opérateurs

Globalement, les coûts des opérateurs relatifs aux mesures en matière de « Migration » sont composés (1) de **coûts d'implémentation directs** (modification des procédures internes, modification des contrats et des conditions générales, organisation de formations pour les services d'accueil qui doivent informer correctement les clients, l'information des clients en cas de modification d'une clause, etc.) et (2) de **coûts indirects** tels que les indemnités de rupture manquées, la perte de redevances d'abonnement en cas de migration plus rapide – cela vaut certes dans les deux sens.

En outre, certains opérateurs indiquent que la lecture de l'AR engendre une série de discussions en ce qui concerne la manière dont sont reflétés le premier input dans le cadre du projet Easy Switch et les accords présumés et le fait que d'autres points n'aient pas pu être suffisamment abordés et demandent de nouvelles décisions (certes, un mandat de six mois a été donné à un groupe de travail interopérateurs afin de se concerter, après une première consultation publique et une enquête étendue, notamment via un questionnaire et une table ronde, bien qu'il existe cependant des différences d'opinions subjectives concernant l'efficacité du processus).

Ainsi, selon ces opérateurs :

- la manière dont la téléphonie (fixe et mobile) est reprise dans l'AR Easy Switch serait source d'incertitudes. L'on renvoie expressément au maintien de l'AR Portabilité des numéros (qui prévoit un portage, pas d'arrêt de numéros – mais un arrêt est toutefois possible en vertu du régime général de la LCE), alors qu'il est possible au sein du processus Easy Switch d'arrêter certains services au lieu de les transférer vers le nouvel opérateur. Il convient de clarifier quelles mesures doivent être prises d'un point de vue administratif et opérationnel lorsqu'un client mentionne dans sa LoA pour Easy Switch qu'il souhaite mettre un terme à la téléphonie (fixe ou mobile) ;
- il n'est pas possible de faire migrer des services fournis via 2 opérateurs différents vers un seul autre opérateur (« migration 2 à 1 ») par le biais d'un processus Easy Switch ;
- il n'y a pas de possibilité de « migration partielle » : tous les accès à Internet et services de télédistribution à une même adresse d'installation doivent toujours être désactivés en même temps (le consommateur a uniquement le choix de transférer également les numéros fixes et/ou mobiles dans le cadre de la migration). Si le client décide de ne pas transférer de numéros fixes et/ou mobiles et que ceux-ci font partie d'une offre groupée chez le donneur, il est nécessaire de conclure un nouveau contrat « stand alone » pour ces services.

En ce qui concerne la « migration 2 à 1 » et la « migration partielle », il convient de noter que l'avis du groupe de travail Easy Switch du 9 mars 2016 précédant l'AR demande que ces formes spéciales de migration ne fassent pas partie du champ d'application de l'AR.

Ces opérateurs estiment que ces éléments nuiront à l'efficacité de la mesure, étant donné qu'ils limiteront les bénéfices pour les consommateurs et augmenteront les charges pour les opérateurs.

Quoi qu'il en soit, les discussions concernant l'AR indiquent que les analyses et les attentes des différents opérateurs divergent, ce qui pourrait être dicté par leur position sur le marché et les

probablement pas vendus, ce qui peut entraîner une diminution de la rentabilité globale), l'émergence d'offres couplées peut indiquer une augmentation de la concurrence sur le marché mobile.

intérêts y relatifs, et ce qui risque également d'entraîner de nouvelles discussions lors de la mise en œuvre de l'AR.

Globalement, les opérateurs saluent l'objectif du projet Easy Switch et la création d'un groupe de travail pour la préparation de l'AR. Ce groupe de travail a été créé après que les opérateurs ont pu apporter leur contribution à l'aide d'un questionnaire individuel étendu et après une consultation publique sur un premier projet d'AR. Le Ministre a confié un mandat au groupe de travail afin d'établir dans les 6 mois un accord multilatéral sur les processus et la communication entre les opérateurs. Dans ce délai, le groupe de travail a émis un avis de « presque » consensus plaidant pour un certain nombre de simplifications (dont l'exclusion des migrations 2 à 1 et des migrations partielles du champ d'application du projet d'AR) et sur la base duquel le Roi a pris un certain nombre de décisions. En ce qui concerne la mise en œuvre (efficace et efficiente), les opérateurs mettent l'accent sur l'importance d'un consensus très poussé entre tous les opérateurs concernant un processus (uniforme) standardisé. Ce dernier implique la conclusion d'accords détaillés entre de nombreux opérateurs pouvant mutuellement faire office d'opérateur receveur ou donneur. Idéalement, on éviterait ainsi – à l'aide d'un délai de mise en œuvre suffisamment long – l'utilisation dans une première phase de processus manuels, y compris en ce qui concerne les cas d'utilisation complexes et moins fréquents.

Pour la conclusion d'accords concernant le processus (uniforme) standardisé et la prise des décisions nécessaires en l'absence de consensus, les opérateurs estiment que l'IBPT pourrait jouer un rôle important en tant que partie neutre. Ils renvoient dans ce cadre à la méthode suivie précédemment pour la portabilité des numéros et qui a mené à l'élaboration d'un certain nombre de « documents PT¹⁸⁰ » qui sont encore utilisés aujourd'hui. De plus, les opérateurs estiment que le rôle de facilitateur que devrait assumer l'IBPT est une condition nécessaire pour pouvoir respecter les délais imposés dans l'AR du 6 septembre 2016 (plus de 9 mois avant le 1^{er} juillet 2017) et souhaite expressément que l'IBPT joue ce rôle.

Enfin, un nouveau petit opérateur remarque que ce sont principalement les nouveaux opérateurs et les plus petits opérateurs existants qui devront supporter la responsabilité et les coûts liés à la migration de clients. L'amortissement de tels coûts demandera du temps, sans garantie que le client restera chez eux pour une longue période. Il est donc crucial d'éviter des coûts supplémentaires inutiles (par ex. à la suite de ralentissements, plaintes, rappels...). Pour ce faire, la bonne volonté des opérateurs donneurs sera nécessaire ; mais de bons accords, que l'IBPT peut aider à orienter, semblent également importants à cet égard.

Charges pour les régulateurs

Les régulateurs et autorités de contrôle n'ont pas mentionné de coûts spécifiques en ce qui concerne les mesures reprises sous le thème « Migration ».

Dans le cas où l'IBPT assumerait le rôle de facilitateur pour la mise en œuvre du projet « Easy Switch » (ce qu'il convient de distinguer clairement d'un rôle de consultant pour les questions d'implémentation opérationnelle ou d'un rôle d'évaluateur des choix opérés dans l'AR¹⁸¹), l'on peut s'attendre à ce que des ressources considérables y soient consacrées.

¹⁸⁰ Par exemple : PT3 – Banque de données et aspects opérationnels pour le portage de numéros fixes (http://www.bipt.be/public/files/en/526/20140829080847_Annex%201-FNP_PT3.pdf)

¹⁸¹ Ce rôle ne sera joué que dans le courant de 2019, étant donné qu'il est prévu dans l'AR du 6 septembre 2016 que l'IBPT évaluera les dispositions de l'AR 2 ans après son entrée en vigueur et transmettra ensuite ses recommandations au Ministre.

3.3.5 Les mesures relatives à la « Migration » sont-elles *cohérentes* ?

Compréhension erronée concernant la migration « automatique »

En ce qui concerne le transfert de contrats, il existe actuellement (avant l'exécution des principes d'Easy Switch) des différences importantes entre, d'une part, la réglementation contraignante en matière de portabilité des numéros au sens strict et, d'autre part, les accords sectoriels en matière de portabilité des e-mails et de l'hébergement (dont la notoriété auprès du public est faible malgré leur importance) ainsi que le transfert d'autres services d'une offre groupée traditionnelle (transfert de l'offre TV). Cette incohérence peut s'expliquer par le fait que l'obligation européenne qui concerne très explicitement la portabilité des numéros ne mentionne rien sur les adresses e-mail et n'a pas concrètement été élaborée pour le changement d'autres services (Internet et télévision).

Il existe donc une incohérence dans la législation qui pourrait avoir des conséquences dommageables. Il arrive en effet que des vendeurs de services groupés persuadent un consommateur de migrer vers l'opérateur représenté par le vendeur, en indiquant de manière erronée que l'opérateur receveur résiliera tous les contrats en cours et que le consommateur ne devra effectuer aucune résiliation. Cette règle permettant au consommateur de rester inerte existe pour les services téléphoniques au sens strict, mais pas pour les autres services tels que la télévision et Internet. De telles erreurs de communication et de compréhension d'une réglementation qui manque de cohérence dans ce domaine ont entraîné dans certains cas une négligence au niveau des opérations de résiliation obligatoires lorsque celles-ci étaient nécessaires, et donc une double facturation des services en question¹⁸².

Résiliation après 6 mois et abonnés possédant 5 numéros

La notion d'« **abonné qui ne possède pas plus de cinq numéros d'appel** » a un impact sur plusieurs dispositions de la LCE. La règle de l'article 111/3, § 3, LCE est importante.

« § 3. Sans préjudice de la disposition de l'alinéa 2, l'opérateur ne peut pas réclamer d'indemnité à un consommateur ou un abonné qui ne possède pas plus de cinq numéros d'appel, à l'exception des numéros pour des services M2M, pour la résiliation d'un contrat à durée indéterminée ou pour la résiliation anticipée d'un contrat à durée déterminée à la fin du sixième mois qui suit l'entrée en vigueur du contrat.

L'indemnité qu'un opérateur peut réclamer au cours des six premiers mois en cas de résiliation anticipée d'un contrat à durée déterminée par un consommateur ou un abonné qui ne possède pas plus de cinq numéros d'appel ne peut, sans préjudice de la disposition à l'alinéa 3, être supérieure à la redevance d'abonnement qui serait encore due jusqu'à la fin du sixième mois qui suit l'entrée en vigueur du contrat au cas où ce contrat n'aurait pas été résilié anticipativement.

En cas de rupture anticipée du contrat, une indemnité supplémentaire peut être demandée au consommateur ou un abonné qui ne possède pas plus de cinq numéros d'appel ayant reçu, gratuitement ou à un prix inférieur, un produit dont l'obtention était liée à la souscription à un abonnement à durée déterminée, qui ne peut toutefois être supérieure à la valeur résiduelle du produit au moment de la rupture du contrat, conformément à l'article 108, § 1^{er}, e), dernier tiret. »

Cet article, inséré par la loi du 10 juillet 2012, est d'une part applicable aux *consommateurs*. Bien que la durée maximale d'un abonnement pour un consommateur soit de 24 mois, et que les opérateurs doivent proposer des abonnements de 12 mois en vertu de l'article 108, § 3, LCE, les consommateurs ont également la possibilité de déjà résilier leur contrat après les 6 premiers mois

¹⁸² Voir par ex. Service de médiation, Rapport annuel 2012, p. 68 et suivantes

sans aucune pénalité. Cette dernière règle n'a pas été imposée par le droit européen et n'apparaît pas dans la plupart des autres États membres. Une règle similaire est toutefois reprise dans le droit belge, à savoir dans le secteur de l'énergie¹⁸³. L'on peut se demander pourquoi la règle de l'article 108, § 3, est rendue insignifiante étant donné qu'il existe aujourd'hui de facto une obligation maximale de 6 mois du côté du consommateur, mais cela ne semble pas rencontrer de vives objections du côté des opérateurs et n'entraîne pas non plus, selon nous, de conséquences négatives. Cependant, l'impossibilité de lier le consommateur pour une plus longue période peut avoir un impact sur les plans tarifaires (ainsi les opérateurs déclarent que l'on n'attribue pas de réductions de fidélité aux consommateurs au début du contrat et que l'on ne propose pas de plans avec une installation gratuite).

Toutefois, outre la règle applicable aux consommateurs, la même possibilité de résiliation flexible existe également pour « un abonné qui ne possède pas plus de cinq numéros d'appel ». L'objectif était de protéger également les petits indépendants, ainsi que les petites entreprises ou associations. Or, les pratiques ont évolué à tel point que les grandes (et moyennes) entreprises peuvent également avoir recours à cette possibilité. Ces pratiques ont entraîné un refus de la part des opérateurs d'appliquer la règle dans certaines situations où les grandes (et moyennes) entreprises affirmaient ne disposer que de 5 numéros. Des plaintes à ce sujet ont été adressées au Service de médiation.

La notion d'abonné « avec au maximum 5 numéros » a été introduite pour la première fois dans l'article 110, § 4, de la LCE par l'art. 25 de la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses, à la suite d'un amendement du gouvernement. Il ressort des travaux préparatoires que le but était de protéger les petits indépendants et les petites entreprises. Tel était également le but lors de l'introduction de la notion dans les articles 108, § 1^{er}/1, et 111/3, § 3, de la LCE par le biais des modifications législatives de 2012¹⁸⁴. Par ailleurs, le Service de médiation demandait déjà depuis 2008 un plafonnement des frais de résiliation pour les petits indépendants¹⁸⁵.

Le concept de « numéro » n'est pas défini dans la LCE, mais bien à l'art. 1^{er}, 3^o, de l'AR du 27 avril 2007 relatif à la gestion de l'espace de numérotation national (AR Numérotation). Toutefois, la LCE contient les définitions de « numéro géographique » et de « numéro non géographique », qui renvoient toutes les deux à un numéro du plan national de numérotation téléphonique (art. 2,46^o, et 2,47^o, LCE). La disposition renverrait ainsi aux numéros du plan national de numérotation téléphonique. C'est ce qui a été indiqué en réponse à une question parlementaire¹⁸⁶. Néanmoins, cette interprétation n'est pas évidente, étant donné que la définition de l'AR Numérotation renvoie à toutes sortes de signes, tels que des chiffres, des adresses ou des noms, qui sont utilisés pour identifier les utilisateurs afin d'établir une communication électronique sur cette base. Si, lors de l'interprétation, un juge ne tient pas suffisamment compte du cadre de la réglementation européenne, il y a un risque que cette définition inclue notamment les indicateurs Internet (adresse IP), qui, selon l'interprétation, pourraient être éventuellement comptabilisés lors de la définition du nombre de numéros. De plus, il n'est pas certain que les petits indépendants ou petites entreprises soient conscients du nombre d'indicateurs Internet qui leur sont attribués. Pour certaines

¹⁸³ Voir <http://www.vreg.be/nl/veranderen-van-leverancier-contract>

¹⁸⁴ Voir respectivement Doc. Parl., Chambre, 2005-2006, n° 2098/009, p. 2 et suivantes ; Doc. Parl., Chambre, 2011-2012, n° 2143/001, p. 59.

¹⁸⁵ Service de médiation, Rapport annuel 2008, p. 49.

¹⁸⁶ Question du parlementaire D. Geerts : p. 27 et suivantes

entreprises, une définition précise peut s'avérer capitale afin d'établir si, en tant qu'abonnés ne possédant pas plus de 5 numéros, elles peuvent ou non faire appel à la possibilité de résiliation¹⁸⁷.

Il existe toutefois d'autres possibilités d'interprétation. Selon le Service de médiation et le Ministre, il convient de considérer les cinq numéros en fonction d'un *abonné*, mais aussi par *contrat séparé* d'un abonné¹⁸⁸. Divers contrats (par ex. un pour la téléphonie fixe et un pour les données) ne peuvent pas être comptabilisés ensemble pour parvenir globalement à plus de cinq numéros. Selon ce point de vue, la résiliation d'un seul abonnement de données avec 5 numéros devrait pouvoir avoir lieu en vertu de l'article 111/3, § 3, LCE, à savoir sans indemnité après une période de 6 mois, même si l'entreprise en question dispose de plus de 5 numéros après la comptabilisation des numéros des différents abonnements (par ex. pour la téléphonie fixe). C'est ce qui a été exposé par le Ministre dans la réponse à la question parlementaire¹⁸⁹.

Dans cette optique, les entreprises pourraient par conséquent conclure des contrats avec différents opérateurs et les séparer en contrats pour un certain nombre de numéros. Si le concept d'« abonné possédant cinq numéros » revient selon une interprétation à un « contrat pour cinq numéros », alors n'importe quelle entreprise, qu'elle soit petite, moyenne ou grande, pourrait résilier de tels contrats séparés après 6 mois.

Toutefois, la loi contient peu de points d'amorce à une telle interprétation. Il est vrai qu'un abonné est défini comme « toute personne physique ou morale qui utilise un service de communications électroniques en exécution d'un contrat passé avec un opérateur » (art. 2, 15°, LCE), liant ainsi les concepts d'« abonné » et de « contrat ». Cela ne signifie pas encore qu'un « abonné possédant cinq numéros » doit être équivalent à un « *contrat* pour cinq numéros ». Selon nous, la définition d'un « abonné possédant cinq numéros » est un concept *ratione personae* axé sur la nature de l'abonné en question, et le point de vue selon lequel il s'agit d'un « *contrat* pour cinq numéros » est une interprétation dépassant l'objectif de la loi, qui entraîne des modalités d'application très diverses et qui a un impact très différent sur le marché. Dans tous les cas, il est clair que les cours et tribunaux peuvent considérer une telle interprétation comme s'éloignant de l'objectif poursuivi par le texte légal.

Une telle interprétation peut entraîner des effets qui ne sont plus conciliables avec la protection des *petites* entreprises visée par le législateur. En effet, si une (moyenne ou) grande entreprise conclut un nouveau contrat auprès d'un fournisseur pour chaque collaborateur, il peut être question d'un grand nombre de contrats séparés, mais, en raison d'une séparation artificielle, il ne serait plus question d'un abonné possédant plus de cinq numéros, même s'il s'agit d'un grand client non résidentiel. Ainsi, cette entreprise pourrait toujours effectuer une résiliation après une période de 6 mois sans pénalité contractuelle, ce qui n'est pas conforme avec l'objectif visé par le législateur. Il existe un risque identique lorsqu'une grande entreprise possède un numéro d'accès central, combiné à des numéros d'appel pour les collaborateurs. Une telle possibilité de résiliation flexible, contraire à une durée fixe convenue, serait, dans un contexte B2B, contraire à la règle de l'art. 1134 CC (« Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ») qui devrait certainement être appliquée en tant que principe fondamental général au sein d'un contexte B2B,

¹⁸⁷ Dans la pratique, des discussions ont également été menées concernant l'application de la règle à certaines cartes SIM pour l'utilisation mobile d'Internet, les services Internet fixes, les services CPS, les numéros actifs et/ou inactifs... Sans vouloir nous étendre sur le sujet, les critères d'évaluation s'avèrent au final très éloignés de la description donnée par le législateur, qui selon nous visait la nature et la taille de l'*entreprise* qui est un abonné.

¹⁸⁸ Voir la réponse à la question parlementaire concernée, p. 27 et suivantes

¹⁸⁹ Voir référence précédente, p. 28.

incluant tout au plus une exception pour les petites organisations sans puissance d'achat qui ont *effectivement* des besoins limités en matière de communication.

La controverse concernant la disposition en question engendre une lourde insécurité juridique pour une entreprise qui conclut un contrat et ne peut estimer si elle a le droit de mettre un terme à ce contrat sans frais après 6 mois ou si elle doit attendre la fin du délai défini dans le contrat. Il en résulte également une lourde insécurité juridique dans le chef de l'opérateur, qui n'a aucune certitude quant au maintien d'un contrat de plus longue durée. Cette insécurité peut être source d'effets indésirables.

Il est préférable d'éviter les interprétations des textes qui imposent des critères supplémentaires *extra legem* pour leur application, en vue de préserver la transparence de la législation, d'éviter toute insécurité juridique et les éventuels manques d'investissements qui en découlent. En effet, il n'y a pas de certitude quant au fait que les cours et tribunaux interprètent cette disposition dans le sens tel que décrit ci-dessus.

L'objectif du législateur était manifestement de protéger les petits indépendants et les petites entreprises ; cela devrait être possible sans effectuer de distinction quant à la manière dont ils organisent leurs contrats. La manière dont le contrat est conclu (avec des contrats séparés ou non) ne devrait en effet pas constituer de critère pour protéger ou non une entreprise. Si la possibilité de résiliation flexible est offerte aux petits indépendants et petites entreprises, il s'agit déjà en soi d'une dérogation importante au droit général des contrats ; sans parler de l'application aux moyennes entreprises. Selon nous, la règle n'est aucunement étayée par les dispositions européennes.

Lorsque des grandes entreprises peuvent résilier leur contrat de manière flexible après une période de six mois, il s'ensuit un effet pervers au détriment de ces entreprises. En effet, les grandes entreprises concluent généralement des contrats sur mesure, comprenant des accords spécifiques en termes de prix qui tiennent compte sur une plus longue durée contractuelle de l'amortissement des frais d'installation et des primes de fidélité. Si, en raison d'une certaine lecture de la loi, il existe un risque qu'un client non résidentiel de grande taille puisse résilier son contrat après six mois déjà, un tel règlement contractuel est entièrement remis en cause. Par conséquent, les opérateurs pourraient ne plus vouloir prendre le risque de proposer des contrats sur mesure, et un tel manque de flexibilité au niveau de la conclusion de contrats irait à l'encontre des intérêts des clients non résidentiels.

En résumé, le critère d'abonné ne possédant pas plus de 5 numéros semble engendrer d'importantes possibilités d'interprétation, vu l'évolution au sein de l'offre et les développements technologiques. Les critères à la base de l'octroi ou non de la protection semblent plutôt tenir compte de la manière dont les contrats sont conclus et/ou de la technologie utilisée, ce qui ne semble pas être l'objectif du législateur. Il en résulte une insécurité juridique et une législation peu transparente. De plus, nous estimons que la portée de la protection offerte par cette disposition doit se restreindre aux entreprises possédant effectivement des besoins limités en matière de communications électroniques et chaque abus perpétré par des entreprises de plus grande taille doit être exclu. Un meilleur résultat sera peut-être atteint avec une définition des entreprises bénéficiaires davantage basée sur l'effectif réel, le chiffre d'affaires ou un autre mode de calcul du volume des besoins en communications électroniques. Les possibilités d'interprétation actuelles et les conséquences éventuelles pour les grandes entreprises ne nous semblent pas cohérentes avec l'objectif du législateur de protéger les petites entreprises, ni avec les principes du droit des contrats au sein d'un environnement B2B, et risquent selon les opérateurs d'avoir un effet négatif sur de

telles entreprises, dans la mesure où elles ne pourraient pas obtenir de plans tarifaires avantageux basés sur une fidélité plus longue.

Cohérence en matière de prolongation automatique de contrats à durée déterminée

L'article 108, § 1^{er}/1, LCE dispose :

« § 1^{er}/1. Sans préjudice de l'article 111/3, le remplacement par le même opérateur d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat à durée indéterminée conclu avec un consommateur ou un abonné qui ne possède pas plus de cinq numéros, à l'exception des numéros pour des services M2M, par un nouveau contrat conclu pour une durée déterminée est uniquement possible à condition que l'opérateur :

1° ait préalablement averti le consommateur ou l'abonné concerné par écrit que :

- en n'acceptant pas le remplacement, son contrat à durée déterminée en cours sera converti par application de l'article 82 de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur à sa date d'échéance en un contrat à durée indéterminée, aux mêmes conditions et gratuitement résiliable à tout moment moyennant le respect du délai de préavis applicable de maximum deux mois, et

- en acceptant le remplacement, son contrat en cours sera remplacé par un nouveau contrat à durée déterminée, qui ne sera résiliable avant la date d'échéance que moyennant le paiement d'une indemnité de rupture, dont le montant sera également communiqué au consommateur ou à l'abonné concerné, et

2° ait reçu l'accord exprès et écrit du consommateur ou de l'abonné concerné . »

Une disposition similaire est reprise à l'art. 6, § 1^{er}/1, de la Loi sur la radiotransmission ; celle-ci est applicable à « un abonné ».

Cet article trouve sa justification dans l'ancien art. 82 de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur (LPMC), qui est aujourd'hui intégré dans le Code de droit économique à l'article VI.91. L'article renvoie même expressément à cette disposition. Cet article prévoit que « lorsqu'un contrat conclu à durée déterminée entre une entreprise et un consommateur comprend une clause de reconduction tacite, cette clause figure en caractères gras et dans un cadre distinct du texte, au recto de la première page. » Cette clause mentionne les conséquences de la reconduction tacite ainsi que la date ultime à laquelle le consommateur peut s'opposer à la reconduction. Selon le § 2, le consommateur peut, après la reconduction tacite, résilier le contrat à tout moment avec un délai de préavis de maximum 2 mois. Il est surprenant que la LCE ne reprenne pas expressément cette règle. Toutefois, l'art. 108, § 1^{er}/1, LCE complète cette règle, spécifiquement pour le marché des télécommunications, pour éviter que la règle ne soit vidée de sa substance par la conclusion d'un nouveau contrat à durée déterminée avant la reconduction tacite et la brève possibilité de résiliation qui en découle. Selon nous, il n'est pas cohérent de prévoir une disposition spécifique **dans ce sens** uniquement pour ce secteur, alors que le justiciable peut à peine faire le lien avec une disposition qui est reprise dans une loi plus générale.

En outre, il convient de remarquer que l'art. 108, § 1^{er}/1, LCE est également applicable aux non-consommateurs qui ne possèdent pas plus de cinq numéros, alors que l'art. VI.91 CDE est uniquement applicable aux *consommateurs*. De cette manière, la LCE donne la fausse impression que la disposition pourrait également être applicable aux non-consommateurs, ce qui engendre une insécurité juridique et un manque de cohérence entre les textes de loi concernés.

Modification unilatérale des clauses du contrat

L'art. 108, § 2, LCE prévoit que sans préjudice de la disposition similaire dans la LPMC (actuel CDE), les abonnés ont le droit de résilier leur contrat sans pénalité dès qu'ils sont avertis d'un projet de modification d'une clause du contrat conclu. Les abonnés doivent en être avertis individuellement et dûment, en temps utile, au plus tard un mois avant ces modifications, et sont informés, au même moment, de leur droit de résilier ce contrat sans pénalité au plus tard le dernier jour du mois qui suit l'entrée en vigueur des modifications, s'ils n'acceptent pas les nouvelles conditions. En cas d'augmentation tarifaire, l'abonné a le droit de résilier le contrat sans pénalité au plus tard le dernier jour du mois qui suit la réception de la première facture après l'entrée en vigueur des modifications. Cette disposition est une transposition de l'art. 20.2 DSU. La disposition relative à l'augmentation tarifaire est un ajout belge.

Cette disposition correspond en grande partie à l'article VI.83, 2°, 3° et 4° CDE, qui repose à son tour sur la Directive sur les clauses abusives dans les contrats conclus avec des consommateurs (93/13). Toutefois, ces articles prévoient que seuls les contrats à durée indéterminée peuvent être modifiés unilatéralement au détriment du consommateur, à la condition que celui-ci ait la possibilité de mettre fin au contrat et dans la mesure où aucune caractéristique essentielle du contrat n'est modifiée (alors que l'art. 108, § 2, LCE traite de toute modification). En outre, la disposition du CDE reconnaît explicitement la validité des clauses d'indexation qui peuvent entraîner une modification du prix selon la manière fixée dans le contrat (ce que la LCE ne prévoit pas clairement, bien que cela ait été récemment reconnu par un arrêt de la Cour de Justice comme une exception, également dans le secteur des télécoms, à l'article 20.2 DSU¹⁹⁰).

De plus, la disposition de l'art. VI.83, 3°, CDE prévoit que, dans un contrat à durée déterminée, il n'est pas permis d'augmenter unilatéralement le prix ou de modifier les conditions au détriment du consommateur sur la base d'éléments qui dépendent uniquement de la volonté du prestataire de services, même si la possibilité de mettre fin au contrat est alors offerte au consommateur. Selon une certaine lecture, cette dernière règle, concernant les contrats à durée déterminée, vaudrait également pour les contrats conclus conformément à la LCE, même en l'absence de référence *spécifique* dans le texte de la LCE¹⁹¹. Selon cette lecture, cela signifierait qu'un contrat à durée déterminée passé avec un consommateur ne peut de toute façon pas être modifié unilatéralement au détriment du consommateur (sauf en cas de cause indépendante de la volonté de l'opérateur). En cas de modifications technologiques ayant des répercussions sur les spécifications contractuelles, par exemple la nécessité de remplacer du matériel suite aux évolutions, celles-ci ne peuvent en principe pas être appliquées aux contrats à durée déterminée existants, bien que cela soit inévitable dans une relation « un-à-plusieurs » où l'on doit toujours tenir compte des modifications nécessaires à la suite d'évolutions. Il est ainsi impossible de maintenir un système technique à deux voies, l'une spécifiquement pour les abonnés possédant un contrat à durée déterminée et l'autre pour les abonnés possédant un contrat à durée indéterminée.

Il nous semble en général qu'il existe un manque de cohérence entre les règles de la LCE et du CDE, en ce qui concerne la règle spécifique pour les contrats à durée déterminée (pas prévue dans la LCE), la référence spécifique aux modifications préjudiciables (dans le CDE mais pas dans la LCE), la référence spécifique aux modifications indépendantes de la volonté du prestataire de services (dans

¹⁹⁰ CJUE, 26 novembre 2015, *Verein für Konsumenteninformation t. A1 Telekom Austria AG*, C-326/14.

¹⁹¹ Le texte de la LCE mentionne bien qu'il est d'application « sans préjudice de l'application » des dispositions de l'ancienne LPMC, et donc de l'actuel CDE. Voir toutefois ci-dessus : une telle disposition n'instaure pas de règle de priorité.

le CDE mais pas dans la LCE), l'application des clauses d'indexation (dans le CDE mais pas dans la LCE). L'on se demande pourquoi la législation horizontale est « doublée » dans un secteur spécifique sans tenir compte de ces différences, engendrant ainsi des questions d'interprétation et une insécurité juridique. Il convient toutefois d'indiquer que cette incohérence survient principalement au niveau européen en raison de l'incohérence entre les directives en question. Il s'agit d'un exemple qui devrait plutôt être réglé de manière horizontale, pour éviter tout chevauchement avec des règles spécifiques au secteur qui sèmerait la confusion¹⁹².

L'obligation d'informer le client des modifications en mentionnant sa possibilité de résiliation entraîne des efforts et des coûts considérables dans le chef des opérateurs (qui peuvent certes être compensés en cas d'augmentation tarifaires et qui sont souvent, mais pas toujours, occasionnés par la volonté de l'opérateur même, soumis ou non à une certaine pression économique). La mention de la possibilité de résiliation est inutile pour les consommateurs au courant de leurs droits (par ex. lorsqu'un contrat à durée déterminée ou indéterminée peut être résilié sans frais par le consommateur après 6 mois, ou lorsqu'un contrat a été renouvelé et est ainsi devenu un contrat à durée indéterminée). Naturellement, il est toujours important d'*informer* le client concernant les modifications afin d'éviter les surprises (financières).

Dans la pratique, cette disposition soulève de nombreuses questions.

La règle de l'art. 108, § 2, LCE est-elle uniquement d'application lorsqu'il s'agit d'une modification au détriment du consommateur (tel que défini dans le CDE), et non en cas de modification neutre ou positive ? Cette lecture a été rejetée par la Cour d'appel de Bruxelles. Sur la base du texte légal actuel, la Cour d'appel de Bruxelles a en effet estimé que la protection du consommateur est applicable quelle que soit la modification¹⁹³. Test-Achats déclare également que seul le consommateur est capable d'évaluer l'impact d'une modification sur sa situation. L'on pense par exemple à des modifications concernant les heures creuses et pleines, qui ont des conséquences différentes selon le consommateur. Dans la pratique, la nature avantageuse ou désavantageuse d'une modification est souvent difficile à arrêter (certainement dans le cadre de plans tarifaires Internet) et/ou subjective en fonction de la nature et des priorités du consommateur. L'on se demande alors si et comment les modifications des packs peuvent être évaluées globalement. Il ressort toutefois d'une étude que de nombreux États membres de l'UE appliquent uniquement la règle pour les modifications au détriment du consommateur¹⁹⁴¹⁹⁵.

¹⁹² Voir ci-dessus pour le principe, p. 13-14.

¹⁹³ Cour de Bruxelles, arrêt du 17 avril 2013 (sur le site Internet de l'IBPT).

¹⁹⁴ *Substantive issues for review in the areas of market entry, management of scarce resources and general end-user issues*, SMART 2015-0003, Final interim report juillet 2006, p. 177-178.

¹⁹⁵ Selon le régulateur néerlandais, l'Autoriteit Consument en Markt (ACM), le texte législatif (néerlandais équivalent) en matière de résiliation en raison d'une modification unilatérale doit être appliqué de manière raisonnable.

L'ACM estime que les modifications suivantes ne relèvent pas de la portée de la disposition :

- Il peut être démontré que la modification d'une clause dans le contrat est en faveur de l'abonné ou que toutes les modifications dans le contrat sont en faveur de l'abonné.
- Il s'agit d'une modification d'une clause neutre dans le contrat.
- Un règlement ou une mesure fixés par les pouvoirs publics nécessitent qu'un fournisseur modifie une clause dans le contrat avec un abonné.
- Le fournisseur a intégré dans le contrat avec l'abonné une augmentation de prix périodique suffisamment et objectivement définissable (en particulier une indexation).
- Le fournisseur doit effectuer une modification en raison d'une cause qui ne relève pas de sa sphère d'influence et l'abonné ne peut pas convenir de la clause, telle qu'elle était avant la modification, avec un autre fournisseur.

Si, par exemple, la règle est uniquement applicable aux modifications négatives, que faire lorsque des modifications globalement considérées comme positives sont apportées à un certain pack, alors que les aspects d'un service de ce pack sont impactés négativement ?

Nous pourrions être d'accord avec le point de vue selon lequel, lorsque des modifications n'ont pas *incontestablement* un impact neutre ou positif pour le consommateur, la possibilité de résiliation doit exister. Cela pourrait impliquer que lorsqu'un opérateur peut démontrer que les modifications prévues ont un impact positif ou neutre pour tous les consommateurs, et dans toutes les circonstances, il nous semble inutile d'octroyer la possibilité de résiliation, étant donné que l'application penche alors davantage du côté des risques d'abus de droit plutôt que de la protection d'intérêts dignes d'être pris en considération¹⁹⁶. La charge de la preuve des conditions posées reposerait alors dans le chef de l'opérateur. Il est toutefois difficile de concevoir comment un opérateur pourrait démontrer qu'une modification prévue est positive ou neutre pour tous les consommateurs, dans toutes les circonstances, ni comment l'IBPT devrait contrôler cela.

Il ne faut donc pas perdre de vue que l'opérateur modifie unilatéralement le contrat conclu précédemment. Dans ce contexte, il semble aller de soi qu'il revient au consommateur de déterminer lui-même ce qui est avantageux ou non pour lui. En acceptant que l'opérateur ne doive plus satisfaire à l'obligation d'information quand les modifications prévues sont en faveur du consommateur, cela implique en effet que l'opérateur décide de ce qui est en faveur du consommateur.

Quid lorsque des modifications sont nécessaires à la suite de circonstances indépendantes de la volonté de l'opérateur, par ex. en cas de changement de fournisseurs ou de titulaires de droits, comme les droits sportifs ou d'autres droits d'émission ? Dans ce cas également, nous estimons que la formulation prévue dans le CDE qui renvoie à une modification qui dépend uniquement de la volonté du prestataire de services, ouvre la voie à une règle similaire dans la LCE. Toutefois, cette règle ne sera également valable que dans la mesure où il n'est pas question d'une modification de caractéristiques essentielles du service (voir article VI.83, 4°, CDE) et à condition que l'opérateur prouve qu'il s'agit effectivement d'un cas de force majeure. Dans ce cadre, il ne faut pas perdre de vue ici aussi que l'opérateur souhaite modifier le contrat de manière unilatérale. En outre les « circonstances indépendantes de la volonté de l'opérateur » sont particulièrement vagues. Cela pourrait-il par exemple impliquer qu'une augmentation des prix de l'énergie permettrait à un opérateur d'augmenter ses propres tarifs en dehors de l'indexation sans en informer les consommateurs au préalable et leur offrir la possibilité de résilier leur contrat sans frais ? Enfin, ces adaptations peuvent se révéler particulièrement désavantageuses pour les consommateurs ou être perçues comme telles par les consommateurs (ou une partie d'entre eux) : une augmentation des tarifs à la suite d'une augmentation des droits sportifs sera ressentie comme très désavantageuse par les consommateurs qui ne s'intéressent pas au sport. Dans de telles circonstances, il semble tout à fait correct que les consommateurs soient informés au préalable par leur opérateur et reçoivent la possibilité de résilier leur contrat sans frais.

En vertu de la jurisprudence de la Cour de Justice, il convient en tous les cas de supposer qu'une association des tarifs à un indice objectif organisé ou reconnu par une organisation de droit public et repris clairement dans les conditions générales, n'est pas considérée comme une « modification des conditions » au sens de l'art. 20.2 DSU (CJUE, C-326/14, arrêt du 26 novembre 2015, Verein t. Telekom Austria, curia.eu).

¹⁹⁶ Le régulateur peut également résoudre ce problème en adaptant ses priorités aux cas réellement fondamentaux.

3.4 Mesures relatives à la « Gestion des coûts »

3.4.1 Introduction

Les mesures relatives à la gestion des coûts peuvent être réparties en trois sous-thèmes :

1. « **Bill Shock** » : les mesures en matière de « Bill Shock » imposent de prévoir des alertes gratuites en cas de schémas de consommation anormaux ou excessifs (cf. annexe I A g) de la DSU). En Belgique, l'on a choisi d'imposer des mesures qui se limitent à la téléphonie mobile postpaid et à l'internet mobile. Un premier message d'avertissement est envoyé lorsque le forfait mensuel est atteint. Un deuxième message est ensuite envoyé en cas de dépassement d'une limite prédéterminée ou « plafond financier »¹⁹⁷.

Les services premium et l'itinérance des données mobiles ne doivent pas obligatoirement entrer en compte lors de l'évaluation du dépassement du plafond financier, comme défini dans les décisions spécifiques en Belgique en matière de « Bill Shock ». Ces services sont en effet déjà soumis à un autre règlement, à savoir :

- Pour certains services premium, le Code d'éthique pour les télécommunications prévoit un règlement d'avertissement distinct, par analogie avec la règle « Bill Shock »¹⁹⁸. Lorsqu'une communication est établie par un utilisateur final avec un numéro court SMS ou MMS, ce qui fait que plus de 10 euros sont ou seront dus par mois pour ce numéro payant, l'utilisateur final en est informé à l'aide d'un message SMS ou MMS gratuit. Il en sera de même lorsqu'un multiple de 10 euros est atteint. Dans le cas d'un service d'abonnement ou d'alerte, la procédure de désinscription de ce service est également rappelée. Cette règle d'avertissement ne concerne pas tous les services payants, mais bien les services entraînant de nombreux risques : jeux, concours ou quiz (art. 66), les services destinés aux majeurs (art. 83), l'achat de logos, de sonneries ou d'autres produits pour personnaliser le téléphone (art. 85) et les services de chat (art. 94) ;
- En ce qui concerne l'itinérance de données, un plafond financier et exprimé en volume a été prévu au niveau européen à la mi-2012¹⁹⁹.

Toutefois, les opérateurs restent libres de reprendre ou non les coûts des services premium et d'itinérance des données dans l'évaluation du dépassement d'un plafond financier. Si un opérateur décide de ne pas le faire, il est tenu d'en informer son client²⁰⁰.

2. « **Call Barring** » : les mesures en matière de « Call Barring » permettent aux utilisateurs finals de bloquer certains messages/communications/numéros (cf. annexe I A b) de la DSU) et comportent des obligations pour les opérateurs afin que ceux-ci donnent des

¹⁹⁷ Voir l'art. 112 LCE et la Décision du Conseil de l'IBPT du 20 novembre 2012 concernant la liste de plafonds que les opérateurs doivent proposer à leurs clients tel que prévu à l'article 112 de la loi sur les communications électroniques.

¹⁹⁸ Code d'éthique : AR du 9 février 2011, CHAPITRE 10. – Règles spécifiques à certaines catégories de services payants via des réseaux de communications électroniques (article 66 – Jeux, concours et quiz ; article 83 – Services destinés aux majeurs ; article 85 – Personnalisation des téléphones ; article 94 – Services de chat).

¹⁹⁹ 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.

²⁰⁰ Décision du Conseil de l'IBPT du 20/11/2012 concernant la liste de plafonds que les opérateurs doivent proposer à leurs clients tel que prévu à l'article 112 de la loi sur les communications électroniques

informations sur cette possibilité (au moins une fois par an et de manière individuelle pour chaque client).

Concrètement, cela concerne les numéros payants pour les services destinés aux majeurs : les jeux, concours et quiz, la personnalisation des téléphones (logos et sonneries), tous les numéros premium 090x et SMS ainsi que les numéros internationaux qui sont utilisés pour offrir des services payants via les réseaux de communications électroniques ou qui ne sont pas exploités conformément au plan de numérotation téléphonique international E.164²⁰¹. Les numéros courts à 4 chiffres de la série 1XXX et les numéros commençant par l'identité de service 70 ne s'inscrivent pas dans la portée de cette mesure.

3. **La fourniture d'informations sur les tarifs applicables concernant un numéro ou un service soumis à des conditions tarifaires particulières et la proposition de services payants via des séries de numéros prédéterminées et à des tarifs fixés** (par ex. maximum par minute, maximum par appel)

L'article 50, § 2, de l'AR du 27 avril 2007 (AR Numérotation) contient le principe d'un message d'avertissement tarifaire pour les appels nationaux vers un service payant (numéros 090x) si le tarif utilisateur final le plus élevé dépasse 1 euro par appel ou plus d'1 euro par minute. Le message est envoyé par le prestataire du service payant avant la fourniture du service payant. L'article 50, § 6, prévoit également une interruption automatique après 10 minutes pour les appels vers les numéros 090x dont la tarification est fonction de la durée d'appel.

L'article 111/1, 1°, LCE et la Décision de l'IBPT du 21 novembre 2014²⁰² visent les numéros 070 (pour lesquels le « Call Barring » n'est pas d'application). Cette décision introduit un message d'avertissement tarifaire précédant les appels vers des numéros 070, par analogie avec le règlement applicable aux numéros 090x, si le tarif utilisateur final dépasse 1 euro par minute²⁰³.

L'article 81 du Code d'éthique fait état d'un message d'avertissement en cas de fourniture d'un service payant destiné spécifiquement aux majeurs ; le message obligatoire avertit qu'il s'agit d'un service payant destiné aux majeurs. De plus, le tarif doit être communiqué, étant donné que la règle s'inspire clairement du message d'avertissement tarifaire de l'art. 50, § 2, AR Numérotation, qui doit également être appliqué²⁰⁴.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des mesures en matière de « Gestion des coûts » applicables aux services et aux séries de numéros :

²⁰¹ Arrêté ministériel du 12 décembre 2005

²⁰² Décision du Conseil de l'IBPT du 21 novembre 2014 concernant l'introduction d'un message d'avertissement tarifaire précédant les appels vers des numéros 070

²⁰³ AR Numérotation, article 50.

²⁰⁴ Rapport au Roi de l'AR du 9 février 2011 établissant le Code d'éthique.

	Bill Shock ? (Décision de l'IBPT 20/11/2012)	Call Barring	Autres
SERVICES MOBILES (EN GÉNÉRAL)			
Téléphonie mobile postpaid (nationale)	Oui	-	-
Internet mobile postpaid (national)	Oui	-	-
Itinérance des données mobiles	Selon le choix de l'opérateur	-	Mesures au niveau UE
SERVICES PREMIUM			
Numéros courts SMS ou MMS pour : Jeux, concours ou quiz (art. 66)	Selon le choix de l'opérateur ; en outre : Message d'avertissement par (multiple de) 10 EUR (Code d'éthique)	Oui	
Numéros courts SMS ou MMS pour : Services destinés aux majeurs (art. 83)	Selon le choix de l'opérateur ; en outre : Message d'avertissement par (multiple de) 10 EUR (Code d'éthique)	Oui	
Numéros courts SMS ou MMS pour : Achats de logos, sonneries, etc. (art. 85)	Selon le choix de l'opérateur ; en outre : Message d'avertissement par (multiple de) 10 EUR (Code d'éthique)	Oui	
Numéros courts SMS ou MMS pour : Services de chat (art. 94)	Selon le choix de l'opérateur ; en outre : Message d'avertissement par (multiple de) 10 EUR (Code d'éthique)	Non	
Numéros premium 0900	Choix de l'opérateur (services premium)	Oui Séparément pour les services destinés aux majeurs (séries 0906 et 0907) ou pour les services de divertissement (série 0905) ou pour les services payants dans leur totalité	Message d'avertissement tarifaire pour les appels nationaux vers des numéros 090x si le tarif > 1 euro par appel ou par minute Interruption automatique après 10 minutes d'appel vers les numéros 090x dont la tarification est fonction de la durée d'appel Pour les séries de numéros spécifiques (par ex. horoscope et astrologie : montant maximal par appel)
Numéros SMS pour les services payants	Choix de l'opérateur (services premium)	Oui, séparément pour les services destinés aux majeurs (série 7) ou pour les services	

	Bill Shock ? (Décision de l'IBPT 20/11/2012)	Call Barring	Autres
<i>(premium)</i>		de divertissement (séries 5 et 6) ou dans leur totalité (excepté 1xxx)	
Numéros internationaux pour les services payants/non conformes à E.164	Choix de l'opérateur (services premium)	Oui	
Numéros 070	Premium, donc choix	Non	Message d'avertissement tarifaire
Numéros courts 1XXX	Oui, en tant que partie de mobile et n'est pas premium	Non	

3.4.2 Les mesures relatives à la « Gestion des coûts » sont-elles pertinentes ?

Bill Shock

En Belgique, l'on a eu recours à la transposition facultative afin de prendre des mesures ciblées pour la téléphonie postpaid et l'internet mobile postpaid nationaux. Il s'agit des services affichant le plus grand nombre de plaintes en matière de « Bill Shock ». Ils tombent également en dehors du Règlement concernant l'itinérance²⁰⁵.

Concernant cette dernière, selon le rapport au Roi de l'AR²⁰⁶ « [...] *il est difficile de comprendre pourquoi une protection des consommateurs allant au-delà de la simple téléphonie publique et qui est gratuite, serait prévue dans le cadre des communications internationales, et ne le serait pas dans le cadre de communications nationales.* » Les décisions belges en matière de « Bill Shock » ont donc pour objectif de mettre un terme à une protection inégale entre les communications nationales et les communications en itinérance que le législateur ne trouvait pas justifiée.

La pertinence de la mesure en matière de « Bill Shock » est confirmée par les résultats de l'enquête consommateurs de l'IBPT²⁰⁷ : en 2015 comme en 2016, environ 80 % des répondants estiment (plutôt ou tout à fait) utile de recevoir un SMS en cas de dépassement d'un plafond tarifaire.

Le Code d'éthique comporte des règles particulières en matière de « Bill Shock » pour certains services payants dès qu'un utilisateur final dépense 10 euros sur une période (considérée sur une base mensuelle), reprises dans les articles 66, 83, 85 et 94 (voir ci-dessus). Ces règles ne sont pas expressément motivées dans le rapport au Roi de l'AR Code d'éthique, bien que l'exposé des motifs de la loi modifiant l'article 112 LCE insiste sur le fait que les schémas de consommation excessifs concernent surtout les services SMS et de données²⁰⁸.

²⁰⁵ 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.

²⁰⁶ Arrêté royal du 9 juillet 2013 relatif aux messages d'alerte visant à maîtriser les coûts des services de communications électroniques

²⁰⁷ Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, pages 146 et 200.

²⁰⁸ Exposé des motifs, Doc. Parl., Chambre, 2011-2012, n° 2143/001, p. 68, explication de l'art. 73 du projet de loi.

Call Barring

En Belgique, l'on a utilisé la transposition facultative afin de bloquer un certain nombre de messages/communications/numéros de manière ciblée. Lors de son introduction, cette règle visait principalement à préserver des consommateurs faibles tels les mineurs contre l'usage abusif de numéros d'appel vers des sites payants et/ou à caractère pornographique²⁰⁹. Dans l'exposé des motifs de la loi de 2012²¹⁰ qui adaptait l'art. 120 LCE afin de refléter la nouvelle formulation du point b) de l'annexe I, partie A, de la DSU, il était clairement expliqué que la règle concerne les communications (un concept plus large que « messages ») et que celle-ci peut être invoquée par les abonnés (au lieu des utilisateurs finals), afin que les parents et les employeurs puissent agir

(Fourniture d'informations sur) les conditions et tarifs particuliers fixés

Numéros 070 : ces numéros, qui sont facturés dès la première minute (généralement) à 30 cents par minute, nécessitent des règles particulières. En effet, ils sont souvent utilisés dans des applications qui impliquent des communications ou des interactions (plus) longues, comme les lignes de réservation et/ou de renseignement. Étant donné que ces numéros tombent systématiquement en dehors des forfaits des opérateurs et ne sont pas reconnus par bon nombre de consommateurs comme des numéros payants, ils entraînent souvent une facture inopinément élevée²¹¹.

Il ressort en effet de l'enquête consommateurs de l'IBPT que (seulement) 52 % des répondants en 2016 ont correctement indiqué que les numéros 070 sont surtaxés (contre 60 % en 2015). À titre de comparaison : les numéros 0900 et 0903 ont été identifiés respectivement par 75,1 % (2015) et 60,1 % (2016) et par 71,5 % (2015) et 58 % (2016) en tant que numéros payants.

Avant la Décision du 21 novembre 2014, il existait peu d'autres mesures pour éviter les factures inopinément élevées à la suite d'appels vers des numéros 070²¹² : le « all barring » n'est pas applicable aux numéros 070, aucun message d'avertissement n'est associé car ils ne tombent pas dans la série 090X visée à l'article 50, § 2, de l'AR Numérotation et il n'y a pas d'interruption automatique après 10 minutes²¹³. De plus, la Commission d'éthique signale que peu de publicités dans lesquelles les numéros 070 jouent un rôle mentionnent le tarif.

Numéros 090x : un message d'avertissement est prévu dans l'AR Numérotation pour ces numéros, si le tarif dépasse 1 euro par minute ou 1 euro par appel.

Cet arrêté opte pour deux voies en matière d'indication du tarif applicable. D'une part, il tente via les chiffres derrière l'identité de service 9 de créer une certaine prise de conscience des différents tarifs associés aux différentes séries de numéros (à savoir en instituant une règle qui veut que le dernier nombre le plus élevé indique un tarif plus élevé dans la même classe de contenu (voir plus loin)). L'expérience et les études nous enseignant que l'indication du préfixe n'aide pas ou très peu le consommateur à retenir le tarif, une deuxième mesure, développée à l'art. 50, § 2, consiste à lier, à partir d'un montant donné, à l'utilisation d'un numéro payant une obligation de fourniture d'un message tarifaire.

²⁰⁹ Exposé des motifs, Doc. Parl., Chambre, 2004-2005, n° 1425/001, p. 72, explication de l'art. 129.

²¹⁰ Exposé des motifs, Doc. Parl., Chambre, 2011-2012, n° 2143/001, p. 75, explication de l'art. 83 du projet de loi.

²¹¹ Décision du Conseil de l'IBPT du 21 novembre 2014 concernant l'introduction d'un message d'avertissement tarifaire précédant les appels vers des numéros 070.

²¹² Décision du Conseil de l'IBPT du 21 novembre 2014 concernant l'introduction d'un message d'avertissement tarifaire précédant les appels vers des numéros 070.

²¹³ Comme c'est le cas pour tous les numéros 0900, dont la tarification est fonction de la durée d'appel (AR Numérotation, article 50, § 6).

Un message tarifaire doit prendre la forme d'un message d'avertissement tarifaire s'affichant sur l'écran de l'ordinateur de l'utilisateur, lorsque le service payant passant par un réseau de communications électroniques ne fait pas usage de la voix.

L'exigence selon laquelle le tarif applicable et le numéro formé doivent être communiqués de manière univoque vise à souligner (1) qu'il est interdit de scinder de quelque manière que ce soit les préfixes lorsqu'ils sont indiqués oralement ou par écrit et que (2) dans les réclames ou les mentions qui ne sont pas uniquement audibles, il est obligatoire de séparer le préfixe par un espace, un tiret ou tout autre signe de ponctuation.

Dans l'article 50 de l'AR Numérotation, les numéros payants sont répartis en 3 grandes catégories : (1) les séries générales de numéros payants (différentes séries de numéros 900), (2) les jeux, les compétitions (« televoting »), les logos et les sonneries (série 905) et (3) les services érotiques (numéros 906 et 907). La raison de cette distinction est liée à la nécessité d'organiser un « Call Barring » ou blocage d'appels efficace. L'AM « Call Barring » prévoit la possibilité de bloquer séparément les services destinés aux majeurs ou la catégorie jeux-compétition-sonneries, mais les autres services payants doivent être bloqués dans leur entièreté. Les parents doivent avoir la possibilité de protéger leurs enfants d'un contenu nuisible pour eux et qui ne leur est pas destiné (contenu pour adultes) tout en leur permettant néanmoins d'accéder à des jeux ou à d'autres possibilités de divertissement (ex. participer à un « televoting », télécharger des sonneries ou encore chatter) fournis par le biais de ces numéros payants. Parallèlement, les entreprises doivent pouvoir bloquer les appels tant vers les séries de numéros à connotation sexuelle et érotique que vers les séries de jeux et de divertissement. Il ne serait pas possible de réaliser ces deux objectifs en même temps, en distinguant un contenu pour adultes d'un contenu non destiné aux adultes.

Autres numéros payants : l'article 19 du Code d'éthique prévoit que chaque service payant ne peut être fourni qu'au moyen de numéros attribués conformément aux séries de numéros de l'annexe du Code d'éthique. La manière dont ces séries de numéros peuvent facturer leur utilisation est imposée (parfois il s'agit d'un montant par minute, parfois d'un montant maximal par appel/message). La répartition des numéros renvoie à la répartition similaire de l'AR Numérotation. Par exemple : l'accès à ou le paiement de services d'horoscope, d'astrologie et de prévision de l'avenir est toujours proposé via les séries de numéros visées aux points A2 et B2 de l'annexe, pour lesquels un montant maximal de 2 euros par appel peut être facturé.

La répartition de ces blocs de numéros (principalement les numéros 090x) permet également de procéder au « Call Barring » pour ceux-ci, comme prévu dans l'AM du 12 décembre 2005.

3.4.3 Les mesures relatives à la « Gestion des coûts » sont-elles efficaces ?

Les mesures en matière de « Gestion des coûts » contribuent au soutien des intérêts des citoyens²¹⁴. La figure ci-dessous illustre schématiquement l'élaboration ex post de l'ensemble des objectifs auxquels les mesures rassemblées sous le thème « Gestion des coûts » sont censées contribuer.

²¹⁴ Directive Cadre, article 8.

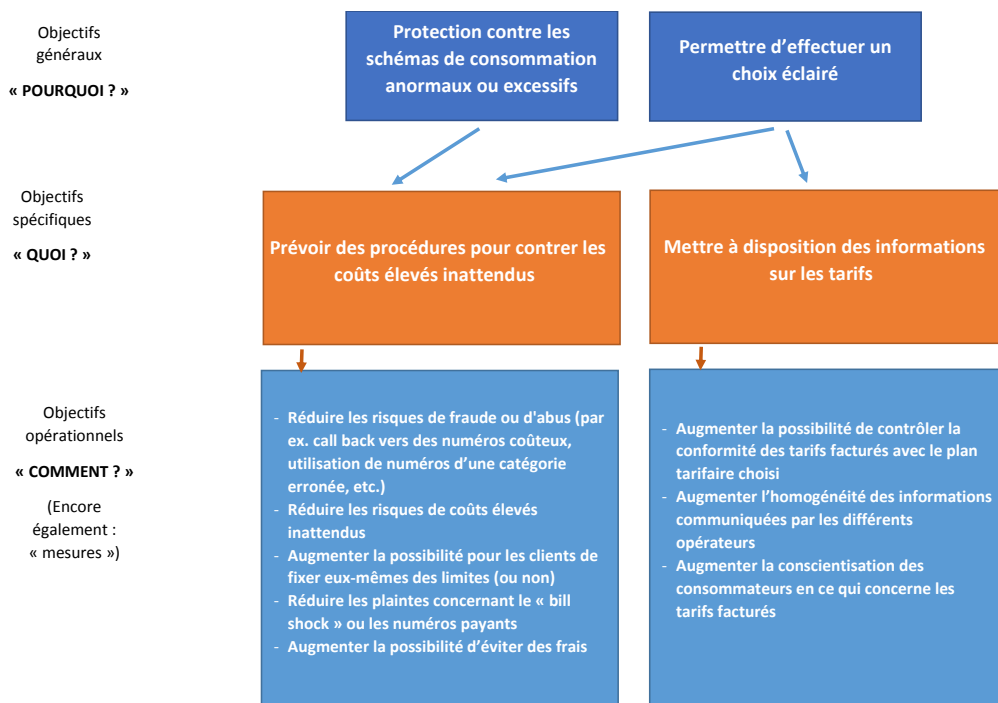


Figure 10 : Aperçu des objectifs concernant la gestion des coûts

Afin d'évaluer l'efficacité des mesures, nous vérifions à chaque fois ci-dessous si (1) la mesure est adéquate pour l'objectif fixé et a été correctement mise en œuvre, (2) la mesure est suffisamment connue et est utilisée par les consommateurs afin d'être réellement efficace.

Bill Shock

Adéquation et mise en œuvre correcte de la mesure

Les représentants des organisations de consommateurs sont très positifs quant à la mesure « Bill Shock » et la considèrent comme adéquate face aux schémas de consommation anormaux ou excessifs. Le régulateur estime également que les mesures « Bill Shock » sont particulièrement utiles étant donné que la réception d'un message d'avertissement est claire, efficace et simple. En effet, les consommateurs ne doivent pas rechercher les informations pertinentes, ils les reçoivent simplement sur leur appareil.

Un peu moins de la moitié des répondants à l'enquête consommateurs de l'IBPT (45,5 % en 2015 et 46,9 % en 2016) ont déjà reçu un SMS pour les prévenir du dépassement du plafond tarifaire. Ce chiffre élevé confirme que la mesure a atteint de nombreux consommateurs au cours des dernières années et les préserve de factures inopinément élevées.

Comme indiqué précédemment, plus de 8 répondants sur 10 estiment (plutôt ou tout à fait) utile de recevoir un tel SMS. À ce sujet, nous renvoyons également à l'Eurobaromètre spécial 2016²¹⁵, dont il ressort que la grande majorité des répondants belges estiment qu'il est facile de suivre et de contrôler la consommation de la téléphonie mobile et de l'internet mobile (voir également la page 31).

Toutefois, 5,1 % des répondants à l'enquête consommateurs de l'IBPT en 2016 (contre 8,3 % en 2015) répondent qu'ils n'ont pas reçu de SMS malgré le dépassement d'un plafond.

²¹⁵ Eurobaromètre spécial n° 438, pages 102-103.

Aucune indication n'a été reçue de la part des organisations de consommateurs concernant les problèmes liés à l'absence d'envoi de SMS d'avertissement par les opérateurs. Ce qui a en revanche été identifié, c'est le fait que tous les opérateurs n'envoient pas aussi rapidement²¹⁶ une alerte (l'article 4 de l'AR du 9 juillet 2013 prévoit que cela doit être fait « le plus rapidement possible ») et que le mécanisme d'avertissement connaîtrait régulièrement des perturbations techniques. Lors d'un test réalisé début 2015²¹⁷, il s'est avéré qu'un premier opérateur envoyait un avertissement dans l'heure après le dépassement, un deuxième opérateur pratiquement après un jour et un troisième seulement après plus d'un jour. Selon les représentants d'organisations de consommateurs, cela peut s'expliquer par le fait que les SMS d'avertissement sont souvent envoyés de manière groupée au lieu d'être envoyés en temps réel. Par conséquent, les clients ne peuvent pas directement décider d'arrêter leur consommation lorsqu'ils atteignent un plafond et doivent ainsi payer les dépassements, ce qui entraîne à nouveau des plaintes. Parallèlement, les représentants des consommateurs remarquent qu'il existe aujourd'hui de nouvelles formules (par ex. les abonnements bloqués de Proximus « Smart+ FullControl ») qui répondent au besoin d'éviter les dépassements tout en restant très flexibles. L'IBPT effectue lui aussi des contrôles relatifs à la réception correcte des messages d'avertissement afin d'éviter un « Bill Shock ». Un test effectué auprès des quatre principaux opérateurs mobiles a donné des résultats positifs. Les clients d'un des opérateurs ne recevaient initialement pas de messages, en raison d'un problème technique : lors d'un contrôle suivant, les messages étaient correctement reçus. L'IBPT a également constaté que certains opérateurs envoyaient les SMS d'avertissement de manière groupée, mais uniquement s'ils concernaient la téléphonie vocale, limitant ainsi le risque de « Bill Shock » à ce niveau. L'IBPT a constaté que les SMS d'avertissement concernant les données étaient envoyés immédiatement.

Enfin, il s'est avéré, sur la base du test effectué début 2015, que les informations communiquées par les opérateurs à leurs clients concernant les messages d'avertissement n'étaient pas toujours complètes et/ou correctes.

Dans son rapport annuel de 2015, le Service de médiation constatait que certains opérateurs n'avaient toujours pas introduit le système de messages d'avertissement, alors qu'il s'agit d'une obligation depuis le 1^{er} janvier 2014.

Notoriété de la mesure auprès des consommateurs

Il ressort de l'enquête consommateurs de l'IBPT qu'environ 70 %²¹⁸ des répondants savent que les opérateurs mobiles sont obligés d'avertir leurs clients lorsqu'un plafond tarifaire défini est atteint. La majorité des consommateurs (environ 57 %) savent qu'un avertissement est envoyé si leur forfait est atteint ; seule une minorité d'entre eux savent donc qu'il existe (également) un plafond (standard) de 50 EUR/mois ou d'un autre montant fixé avec l'opérateur²¹⁹.

Call Barring

Adéquation et mise en œuvre correcte de la mesure

Un représentant des consommateurs désigne le « Call Barring » comme une mesure ayant un impact considérable sur les consommateurs étant donné qu'elle répond à un problème réel. Parallèlement,

²¹⁶ Il convient de tenir compte dans ce cadre du fait qu'un SMS utilise d'un point de vue technique une capacité inutilisée sur le réseau. Cela implique que les SMS n'offrent pas de communication en temps réel et qu'un certain temps peut s'écouler entre leur envoi et leur réception.

²¹⁷ Voir l'article : « Telecomwet: slecht nageleefd », Budget & Recht 238, janvier/février 2015.

²¹⁸ Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016, page 200, chiffres pour 2015 et 2016.

²¹⁹ L'enquête ne permet toutefois pas de donner deux réponses (correctes), à savoir que l'opérateur prévient lorsque le forfait est dépassé et lorsqu'un certain plafond financier a été atteint.

il indique que le problème est aujourd'hui en train de se déplacer et de passer des services de télécoms/communications électroniques aux services Internet/OTT (par ex. sous la forme d'achats « in-apps »).

En effet, dans son rapport annuel de 2015²²⁰, le Service de médiation insiste également sur l'importance et l'augmentation des problèmes liés au M-Commerce²²¹. À cet égard, le Service de médiation constate que de nombreux utilisateurs cherchent à faire bloquer les services M-Commerce, alors que certains opérateurs ne permettent actuellement que de bloquer les services M-Commerce et de SMS premium simultanément. Dans ce cas, il n'est également plus possible d'utiliser des services SMS premium fiables, tels que le parking SMS et les tickets SMS De Lijn²²². La situation actuelle fait que de nombreux consommateurs renoncent à leur souhait de bloquer des numéros spécifiques.

En outre, il ressort du rapport annuel 2015 du Service de médiation que des plaintes ont encore été régulièrement reçues en 2015 concernant la facturation de services SMS premium (518 plaintes en 2015, contre 400 en 2014) et d'appels vers des numéros 090x (152 plaintes en 2015).

Notoriété de la mesure auprès des consommateurs

En 2015 et 2016, respectivement 7,7 % et 6,8 % des répondants à l'enquête consommateurs de l'IBPT ont indiqué avoir installé un blocage gratuit d'accès à des numéros surtaxés, dont 2,5 % (2015) et 3,2 % (2016) l'ont fait après avoir rencontré un problème avec ces numéros. En 2016, le nombre de répondants ignorant qu'une telle protection gratuite existait a légèrement augmenté (49,1 % contre 45,4 % en 2015).

(Fourniture d'informations sur) les conditions et tarifs particuliers fixés

Il n'y a pas d'informations spécifiques disponibles permettant d'évaluer l'efficacité des messages d'avertissement pour les numéros 070. Vu la nature de la mesure, l'on peut toutefois partir du principe qu'elle est adéquate, autrement dit qu'elle est efficace pour expliquer aux consommateurs les conditions auxquelles ces numéros peuvent être appelés.

3.4.4 Les mesures relatives à la « Gestion des coûts » sont-elles *efficaces* ?

Bill Shock

Bénéfices pour les consommateurs

Les représentants des organisations de consommateurs désignent la mesure « Bill Shock » comme une mesure ayant un impact (très) important pour le consommateur. Toutefois, le régulateur estime que la possibilité octroyée aux opérateurs de ne pas tenir compte de numéros spéciaux dans

²²⁰ Service de médiation pour les télécommunications, Rapport annuel 2015, pages 42 et 43.

²²¹ Le commerce mobile (ou M-Commerce) est un canal de vente en ligne qui passe par une connexion à Internet mobile, à partir, par exemple, d'un smartphone ou d'une tablette. De plus en plus nombreuses sur le marché, les applications de M-Commerce sont également très variées. Le paiement des achats réalisés via M-Commerce s'effectue généralement à l'aide d'une carte de crédit ou de débit. Certains services M-Commerce peuvent également être facturés par l'opérateur de télécommunications auprès duquel l'utilisateur a souscrit un abonnement mobile (Service de médiation pour les télécommunications, Rapport annuel 2015, chapitre 4).

²²² Les appels peuvent être bloqués séparément pour les services destinés aux majeurs et les services de la catégorie jeux, logos et sonneries. Seul un blocage simultané de tous les numéros payants est possible pour les autres catégories, à l'exception des numéros 070 et des numéros courts de la série 1xxx (AM Call Barring, art. 2). En vertu de la répartition des blocs de l'annexe au Code d'éthique, ce système est également d'application dans le cadre du Code d'éthique.

l'évaluation du plafond financier n'est pas logique et est même désavantageuse pour les consommateurs étant donné que ces appels représentent un coût réel.

Coûts pour les opérateurs

Les membres de la plateforme sont d'avis que l'approche du projet effectuée par l'IBPT via une concertation claire avec le secteur était utile. Le processus décisionnel à l'IBPT s'est bien déroulé, et ce, notamment grâce au fait que l'IBPT a tenu compte des points soulevés par le secteur, par exemple en ce qui concerne les services devant entrer en ligne de compte dans la mesure « Bill Shock ».

En effet, l'approche en plusieurs phases est applaudie, étant donné qu'elle a engendré une mesure qui cible uniquement « *les services les plus concernés par le risque de perte de contrôle des coûts suite à une consommation anormale ou excessive [soit] les services de téléphonie mobile et les services d'accès à Internet mobile* »²²³. Par conséquent, les opérateurs ne doivent pas faire de dépenses inutiles pour des services pour lesquels les risques sont négligeables. Un opérateur indique qu'il a déjà intégré spontanément des mesures contre le « Bill Shock ». Néanmoins, le travail supplémentaire lié aux obligations légales n'est pas considéré comme considérable.

La plupart des opérateurs n'ont pas de remarques en ce qui concerne les aspects de la mesure « Bill Shock » qui auraient pu faire l'objet d'une autre approche afin de limiter l'impact de la mesure sur eux. Ils n'ont également aucune proposition de futures simplifications. Un plus petit opérateur indique qu'il est difficile de mettre en œuvre la possibilité de choisir pour le consommateur concernant les plafonds financiers et que cela est difficile à comprendre pour ce dernier. De plus, le manque de clarté concernant cette possibilité est parfois utilisé pour ne pas payer les factures.

Call Barring

Bénéfices pour les consommateurs

Les bénéfices du « Call Barring » pour les consommateurs sont considérables. Toutefois, étant donné que le problème est en train de se déplacer des télécoms/services de communications électroniques vers l'internet/les services OTT (cf. ci-dessus), l'on peut s'attendre à une diminution de ces bénéfices à l'avenir.

Coûts pour les opérateurs

Les opérateurs n'ont pas de remarques particulières concernant l'impact des mesures actuelles de « Call Barring » sur leur organisation. L'un des opérateurs indique que l'obligation d'informer annuellement le client de manière individualisée quant à la possibilité de « Call Barring » représente une charge administrative relativement lourde. L'on se demande dès lors si celle-ci est effectivement compensée par les bénéfices. Cet opérateur ajoute que la charge de cette obligation est principalement due au fait que cet exercice doit être lancé et suivi chaque année depuis le service de réglementation, auprès d'équipes opérationnelles changeantes, souvent nouvelles, responsables de différents segments de marché impliqués (tant résidentiel que non résidentiel).

Les opérateurs n'ont pas de remarques en ce qui concerne les aspects des mesures de « Call Barring » qui auraient pu être abordés autrement afin de limiter l'impact sur eux.

Concernant l'avenir, les opérateurs estiment qu'il est important de limiter l'interprétation et les possibilités du « Call Barring » à ce qui a été fixé jusqu'à présent : les clients peuvent bloquer des appels sortants vers des numéros payants premium groupés. Ils expliquent à cet égard que les opérateurs peuvent uniquement bloquer les numéros individuels (personnels) au niveau du réseau

²²³ Décision du Conseil de l'IBPT du 20/11/2012 concernant la liste de plafonds que les opérateurs doivent proposer à leurs clients tel que prévu à l'article 112 de la loi sur les communications électroniques

(en d'autres termes pour l'ensemble de la clientèle) et que le blocage individuel (à savoir au niveau du GSM) est impossible pour les opérateurs. Les opérateurs demandent en outre que l'IBPT, en envisageant les obligations en matière de « Call Barring », vérifie systématiquement si celles-ci ne sont pas réalisables plus efficacement via les équipements des utilisateurs finals plutôt qu'au niveau du réseau. Cette piste serait trop peu explorée par l'IBPT²²⁴.

(Fourniture d'informations sur) les conditions et tarifs particuliers fixés

Bénéfices pour les consommateurs

La mesure concernant les numéros 070 a vu le jour à la suite d'une analyse des coûts/bénéfices de deux options : la suppression des numéros 070 ou l'introduction d'un message d'avertissement. La deuxième option a finalement été choisie étant donné que la première présentait plusieurs inconvénients. Selon l'IBPT, il y avait un risque réel que certains exploitants de numéros 070 migrent vers des numéros 090X plus chers²²⁵. Nous comprenons que cela signifierait qu'un avantage possible que les consommateurs tireraient de la suppression des numéros 070 (à savoir ne plus payer de surtaxe) serait plus que compensé par une migration vers des numéros plus chers.

L'option choisie engendre des économies pour les consommateurs étant donné que ceux-ci sont davantage conscients quant à l'utilisation des numéros 070.

En outre, l'IBPT a également mis en balance les perturbations éventuelles occasionnées par le fait de chaque fois devoir écouter un avertissement tarifaire en cas de trafic explosif (par ex. lorsque les appelants ne parviennent pas à se connecter au service) ou d'appels multiples vers des numéros 070, d'un côté, et la prévention de surprises au niveau de la facture (de tous les appelants) et l'augmentation de la transparence tarifaire, de l'autre côté. Dans le cadre de cette considération, l'IBPT a opté pour l'augmentation de la transparence tarifaire pour permettre in fine une meilleure gestion des coûts au consommateur également.

Coûts pour les opérateurs

L'analyse coûts/bénéfices de l'IBPT a pris en compte le fait qu'une suppression du caractère payant des numéros 070 aurait une lourde influence sur les modèles commerciaux (légitimes) existants des fournisseurs de services et exigerait par conséquent des efforts techniques et commerciaux considérables de la part des opérateurs (adaptations des systèmes de facturation, renégociations des contrats avec les fournisseurs de services, etc.).

Il a par conséquent été conclu que l'introduction d'un message d'avertissement était une option moins chère, d'autant plus étant donné que le système d'avertissements tarifaires gratuits précédant les appels vers des numéros 070 peut être harmonisé avec le système existant pour les numéros 090x dont le tarif utilisateur final dépasse 1 euro par minute²²⁶.

3.4.5 Les mesures relatives à la « Gestion des coûts » sont-elles cohérentes ?

La réglementation en matière de gestion des coûts cible différents objectifs : d'une part, la fourniture d'informations permettant au consommateur d'éviter des dépenses excessives (avertissement tarifaire) et au moins d'éviter l'augmentation d'un certain plafond (« Bill Shock »), et, d'autre part, l'impossibilité, si nécessaire, de dépenser davantage à la demande de l'utilisateur

²²⁴ L'on renvoie dans ce contexte aux discussions menées actuellement avec les grands fabricants de smartphones concernant la localisation lors d'appels vers des numéros d'urgence.

²²⁵ Décision du Conseil de l'IBPT du 21 novembre 2014 concernant l'introduction d'un message d'avertissement tarifaire précédant les appels vers des numéros 070.

²²⁶ AR Numérotation, article 50.

même ou de l'abonné en charge du paiement. Ces mesures de protection se complètent et sont donc cohérentes dans ce sens. Elles visent également les problèmes à l'origine des principaux risques (principalement l'itinérance mobile, les services premium et les données). Dans ce sens également, les différentes techniques se consacrent de manière cohérente à ces problèmes.

D'autre part, il convient de constater que les règles applicables sont reprises de manière très fragmentaire dans divers instruments, dont différents textes de loi, arrêtés royaux et une décision de l'IBPT. Vu que les règles n'ont pas été instaurées au même moment, il est de facto question d'une superposition de différents mécanismes d'alertes, comme l'a affirmé l'IBPT lui-même²²⁷.

Bill Shock

Pour le calcul du plafond qui donne lieu à l'envoi du message d'avertissement « Bill Shock », le consommateur ne sait pas toujours déterminer clairement si des services premium sont effectivement compris. Les services premium possèdent leur propre système d'avertissement lorsqu'un seuil de 10 euros est atteint (considéré sur une base mensuelle ; ces messages d'avertissement, qui sont envoyés lorsque 10 euros (ou un multiple) sont atteints, sont d'application pour certains services payants (comme les services de chat), mais donc pas pour tous). Le fait de recevoir des messages d'avertissement depuis différents canaux pourrait provoquer une très grande confusion auprès du consommateur. L'IBPT a décidé de laisser les opérateurs choisir d'intégrer ou non ces coûts dans le plafond du montant à facturer²²⁸. De ce fait, les consommateurs qui ont reçu un avertissement concernant leur plafond peuvent penser à tort qu'ils ne courent plus de risque de « Bill Shock » (alors qu'ils reçoivent toutefois un avertissement séparé concernant les services premium à un moment ultérieur). Ce règlement peut donc induire un faux sentiment de sécurité dans le chef du consommateur et donc avoir un effet inverse. Dans tous les cas, transmettre au consommateur un avertissement qui se révèle ensuite « incomplet » n'est pas cohérent.

Le message d'avertissement tarifaire est jugé positif en tant qu'instrument (voir ci-dessus concernant les numéros 070). Là où cette mesure de protection est appliquée aux numéros 090x affichant un tarif supérieur à 1 euro par minute, l'on peut se demander pourquoi la règle n'est pas appliquée aux numéros présentant un tarif inférieur.

Call Barring

La possibilité de Call Barring séparé est prévue pour les services destinés aux majeurs et la catégorie des services de divertissement²²⁹. Un message d'avertissement lorsqu'un montant de 10 euros est atteint a également été défini pour les services destinés aux majeurs ainsi que les jeux-quiz-sonneries fournis par SMS²³⁰. Concernant les services de chat, une même inquiétude mène à l'application d'un message d'avertissement similaire (art. 94 du Code d'éthique) et à des informations spécifiques concernant le tarif utilisateur final le plus élevé pour l'exécution du service (art. 91), bien qu'il n'y ait pas de possibilité de blocage séparé. En d'autres termes, ces services ne sont bloqués que si d'autres services premium le sont également (dont des services informatifs éventuels)²³¹. Cela peut signifier que l'on ne préfère pas procéder à une demande de blocage de ces

²²⁷ Décision de l'IBPT du 20 novembre 2012, numéro en marge 33.

²²⁸ Décision de l'IBPT du 20 novembre 2012, numéro en marge 34.

²²⁹ Voir AM Call Barring, article 2.

²³⁰ Art. 66, 83 et 85 Code d'éthique.

²³¹ AM Call Barring, art. 2.

services, alors qu'une même inquiétude que celle relative aux autres services cités est exprimée. Cela ne semble pas cohérent²³².

Méthode de notification des mesures relatives à la gestion des coûts

La législation n'est pas totalement cohérente : elle prévoit que la possibilité de demande de « Call Barring » doit être communiquée chaque année aux consommateurs par les opérateurs, sans préciser comment cette notification doit avoir lieu.²³³ Le manque de clarté peut entraîner une insécurité juridique et n'est pas cohérent avec les autres obligations d'information annuelle, qui doivent par ex. avoir lieu via une mention sur la facture (nous n'objectons toutefois pas que la facture est le moyen de communication le plus approprié à cet effet).

En ce qui concerne les avertissements, le client a le droit de modifier le plafond. Toutefois, ce droit ne doit pas lui être communiqué chaque année²³⁴. Cette distinction par rapport à la règle de « Call Barring » n'est pas totalement cohérente.

²³² D'un autre côté, l'on s'interroge sur la pertinence d'une modification de la législation, étant donné que les services de chat (non destinés aux majeurs) sont de plus en plus fournis et utilisés en ligne, et non via des SMS premium, dont la disparition s'accélère.

²³³ Art. 3 AM Call Barring.

²³⁴ AR du 9 juillet 2013 relatif aux messages d'alerte visant à maîtriser les coûts des services de communications électroniques, art. 6.

3.5 Mesures relatives à la « Protection des personnes vulnérables »

3.5.1 Introduction

Les mesures visant la protection des personnes vulnérables ciblent soit les personnes atteintes d'un handicap soit les mineurs d'âge. Nous distinguons trois sous-thèmes :

1. La garantie d'un accès équivalent et du choix pour les personnes atteintes d'un handicap

L'article 121/4 LCE prévoit que l'IBPT peut prendre des mesures pour veiller à ce que les utilisateurs finals handicapés aient un accès équivalent et aient le choix. Afin de pouvoir offrir ces garanties, l'IBPT a indiqué dans son plan opérationnel la nécessité d'adapter la Décision du 28/03/13 concernant la publication par les opérateurs d'informations sur les produits et services destinés aux utilisateurs handicapés.

2. La publication d'informations via un site Internet et une brochure gratuite pour les personnes atteintes d'un handicap

L'article 111/1, 4°, LCE oblige les opérateurs à i fournir régulièrement aux abonnés handicapés des informations détaillées sur les produits et services qui leur sont destinés. Les détails des informations à fournir (via un site Internet et une brochure gratuite) ont été définis par la décision de l'IBPT du 28/03/2013.

3. La protection des mineurs d'âge

Les articles 18 et 52-56 du Code d'éthique prévoient notamment que si un service payant n'est pas approprié pour un mineur d'âge, toute la publicité relative à ce service doit mentionner expressément l'âge requis pour accéder au service. Ces services inappropriés incluent généralement : les services sexuels, les jeux de hasard, les services de rencontre, les services d'investissement... Il existe également un certain nombre de mesures d'interdiction à l'intention des mineurs d'âge, surtout en dessous de 12 ans, et en général un renvoi obligatoire à l'autorité parentale dans la publicité. En outre, l'application d'un tarif inférieur pour les services payants destinés aux mineurs d'âge est prévue. Les dispositions relatives aux services destinés aux majeurs et les règles en matière de services de chat accordent également de l'attention aux mineurs d'âge.

3.5.2 Les mesures relatives à la « Protection des personnes vulnérables » sont-elles pertinentes ?

Les dispositions relatives à la protection contre l'exclusion des personnes atteintes d'un handicap trouvent leur origine dans la DSU, mais sont également pertinentes pour les opérateurs qui ne sont pas chargés de l'exécution du service universel.²³⁵

²³⁵ Voir à ce sujet notamment les articles suivants de la Directive service universel :

Art. 7.2 : « Les États membres peuvent prendre des mesures particulières, compte tenu des circonstances nationales, pour faire en sorte que les utilisateurs finals handicapés puissent eux aussi profiter du choix d'entreprises et de fournisseurs de services dont bénéficie la majorité des utilisateurs finals. »

Art. 22.1 : « Les États membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales soient en mesure, après avoir pris en compte l'opinion des parties intéressées, d'exiger des entreprises offrant des réseaux et/ou services de communications électroniques accessibles au public la publication, à l'attention des utilisateurs finals, d'informations comparables, adéquates et actualisées sur la qualité de leurs services et sur les mesures

Les dispositions concernant la protection des mineurs d'âge se retrouvent dans le Code d'éthique. En tant que justification des différentes règles, le rapport au Roi de l'AR du 9 février 2011 établissant le Code d'éthique précise que la Commission d'éthique considère comme sa mission naturelle d'offrir une protection particulière aux mineurs d'âge contre certains services payants. Il s'agit d'un objectif pertinent, bien que d'autres mécanismes juridiques existent, d'une part, et que les risques pour les mineurs d'âge semblent plutôt migrer vers les services OTT (voir ci-dessous), d'autre part.

3.5.3 Les mesures relatives à la « Protection des personnes vulnérables » sont-elles efficaces ?

Les mesures en matière de « Protection des personnes vulnérables » contribuent au soutien des intérêts des citoyens²³⁶. La figure ci-dessous illustre schématiquement l'élaboration ex post de l'ensemble des objectifs généraux, spécifiques et opérationnels auxquels les mesures rassemblées sous le thème « Protection des personnes vulnérables » sont censées contribuer :

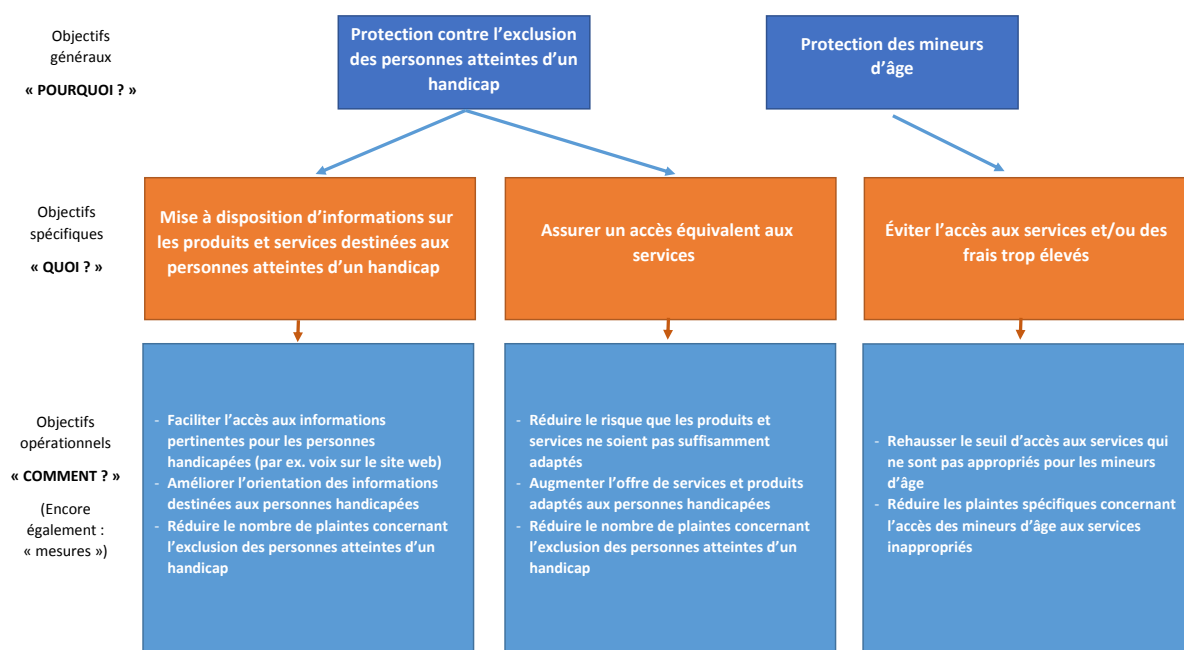


Figure 11 : Aperçu des objectifs relatifs à la « Protection des personnes vulnérables »

Protection des personnes atteintes d'un handicap

Dans son plan opérationnel 2016, l'IBPT indique que « L'enquête de 2014 relative à l'accessibilité pour les personnes handicapées des pages Internet d'opérateurs ainsi qu'un tour de table des organisations de personnes handicapées en 2015 révèlent que non seulement l'accessibilité des pages Internet au sens de la Décision du 28/03/2013 laisse à désirer, mais aussi que les organisations de personnes handicapées insistent pour que les sites Internet d'opérateurs (au moins en ce qui

prises pour assurer un accès d'un niveau équivalent pour les utilisateurs finals handicapés. Ces informations sont fournies, sur demande, à l'autorité réglementaire nationale avant leur publication. »

Voir également à ce sujet l'art. 113, § 2, LCE : « Les entreprises fournissant des réseaux publics de communications électroniques ainsi que les entreprises fournissant des services de communications électroniques accessibles au public doivent publier sur leur site Internet, à l'intention des utilisateurs finals, des informations comparables, adéquates et actualisées concernant la qualité du réseau et du service et concernant les mesures qui ont été prises pour garantir un accès équivalent aux utilisateurs finals handicapés. Les informations sont également communiquées à l'Institut avant leur publication. »

²³⁶ Directive Cadre, article 8.

concerne les informations importantes pour les consommateurs (tarifs, promotions, conditions générales, etc.)) soient rendus accessibles aux personnes handicapées. »

Les opérateurs confirment en effet que l'obligation de mise à disposition de quelques pages Internet est insuffisante si une personne présentant un handicap ne parvient pas à trouver ces pages.

Le Service de médiation ne dispose pas de statistiques spécifiques concernant les plaintes de personnes présentant un handicap relatives aux problèmes des informations sur des services de communications électroniques ou de l'accessibilité de ceux-ci. Des personnes présentant un handicap adressent parfois leurs plaintes aux organismes qui défendent spécifiquement leurs intérêts, comme UNIA, le centre interfédéral pour l'égalité des chances. UNIA déclare recevoir régulièrement des plaintes concernant :

- Une mauvaise accessibilité des opérateurs pour les personnes souffrant d'un handicap auditif (fonction helpdesk : le site Internet est peu accessible et aucune communication par chat ou e-mail n'est prévue (les plaintes doivent être transmises via un numéro de téléphone)) ;
- Une mauvaise accessibilité des services des opérateurs pour les personnes aveugles ou malvoyantes (site, décodeur, télévision, applications...) ;
- Le manque d'informations concernant les possibilités de communication particulières sur le site Internet (comme la communication par e-mail pour les malentendants).

La protection des mineurs d'âge

Le Service de médiation pour les télécommunications pointe l'étonnante augmentation récente du nombre de plaintes impliquant un mineur d'âge. Elles concernent principalement l'utilisation excessive des données. Il s'agit dans ce cas d'une variante du thème des numéros payants. Toutefois, les problèmes actuels ne relèvent pas des compétences de la Commission d'éthique (voir ci-dessous).

3.5.4 Les mesures relatives à la « Protection des personnes vulnérables » sont-elles efficaces ?

Protection des personnes atteintes d'un handicap

Bénéfices pour les personnes atteintes d'un handicap

Les bénéfices reviennent à contribuer à éviter une exclusion de certaines catégories de personnes de la société numérique.

Coûts de mise en œuvre

Les opérateurs insistent sur le fait que, si des mesures sont envisagées, le secteur doit être consulté suffisamment à l'avance dans le cadre d'une concertation collective. Cette concertation doit garantir que la mesure proposée réponde effectivement aux besoins d'un groupe cible spécifique de personnes vulnérables. Dans ce cas également, il convient de systématiquement vérifier la proportionnalité des mesures (y compris par exemple contrôler si les organismes publics disposent déjà des facilités demandées aux opérateurs).

La protection des mineurs d'âge

Pas de contribution spécifique.

3.5.5 Les mesures relatives à la « Protection des personnes vulnérables » sont-elles cohérentes ?

Handicapés

Pas de remarques.

Mineurs d'âge

La problématique de la protection des mineurs d'âge est essentiellement devenue une problématique de gestion des coûts (voir chapitre 3.4). Il s'agit de dépenses excessives, mais pas tant au sein des services de communications classiques mais plutôt via les services OTT tels que les commandes in-app qui ne sont pas encore réglementées, ni dans le cadre de la LCE, ni dans le cadre du Code d'éthique. Cette problématique a donc principalement trait à la non-réglementation des services OTT. L'incohérence dans la législation, qui consiste en la non-réglementation des services OTT alors que les risques dans différents domaines sont au moins aussi grands que dans le cadre des moyens de communication plus classiques, est connue au niveau européen et débouchera probablement sur une réglementation plus cohérente. Nous ne sommes pas convaincus que le législateur belge doive réglementer cette matière sans approche au niveau paneuropéen.

Un certain nombre de mesures inscrites dans le Code d'éthique restent pertinentes, étant donné que les numéros payants constituent encore un produit accessible sur le marché. Le Code d'éthique protège les mineurs d'âge contre les coûts excessifs des services destinés aux majeurs par le biais d'une communication obligatoire indiquant que le service proposé est destiné aux majeurs (art. 80 et 81). Indirectement, les mineurs d'âge (et leurs parents) sont protégés contre les dépenses excessives, étant donné que les services payants ne peuvent facturer qu'un montant limité pour la fourniture de jeux et de sonneries (et la catégorie plus large de services de divertissement) (annexe au Code d'éthique). De plus, un blocage séparé de ces services est possible, alors que d'autres services payants comme les services d'information « plus sérieux » peuvent être maintenus (art. 2 AM « Call Barring »). Il existe également une protection concernant les services de chat sous la forme d'un message d'avertissement tarifaire (mais pas de possibilité de blocage séparé) (art. 86 et suivant Code d'éthique). En outre, le Code d'éthique comporte des règles plus générales, comme une interdiction de porter atteinte à l'intégrité des mineurs d'âge dans la réclame, une interdiction d'offrir des services à caractère sexuel à des mineurs d'âge (art. 8), une interdiction d'adresser les services payants aux mineurs d'âge de moins de 12 ans, la nécessité de demander l'autorisation parentale et les tarifs maximaux (art. 52-56 Code d'éthique).

Ce règlement est une application particulière du droit commun comme les règles générales relatives aux engagements pris par les mineurs d'âge (autorisation valable/préjudice) ainsi que les règles de droit commun relatives à la publicité destinée aux mineurs d'âge (partiellement aussi consacrées à la publicité télévisée, partiellement reprises dans les codes sectoriels tels que le code du JEP dans le secteur publicitaire). Nous renvoyons à la liste de l'annexe 5 reprenant les règles qui se chevauchent ou redondantes dans le Code d'éthique. Nous réitérons notre point de vue selon lequel l'IBPT et la Commission d'éthique ne semblent pas recommandés pour contrôler les pratiques des fournisseurs de ces services, et les ressources pour ces contrôles sont insuffisantes. De plus, la règle « non bis in idem » joue probablement un rôle concernant les matières qui sont déjà réglées par d'autres réglementations et qui peuvent être recherchées et suivies par d'autres régulateurs ainsi que le parquet. Les dispositions spécifiques au secteur, qui traduisent les principes généraux en règles détaillées, peuvent indubitablement s'avérer et rester utiles. Toutefois, il nous apparaît qu'il vaut mieux les reprendre dans un code sectoriel comparable au Code du JEP pour les pratiques de marketing. Dans tous les cas, il semble important qu'une possibilité de sanction générale contre les abus repose dans le chef du SPF Économie. Celui-ci peut contrôler en même temps les abus dans un

contexte en ligne, et donc mener des actions cohérentes contre un même type d'abus, quel que soit le média utilisé. Les mêmes ressources peuvent probablement être utilisées à cet égard²³⁷. De plus, le SPF Économie peut agir dans un contexte transnational, étant donné qu'il s'agit de l'organisation représentant la Belgique au sein des organisations européennes qui abordent les problèmes d'application communs. Là où certaines pratiques sont principalement sanctionnées pénalement, le parquet semble être l'instance la plus qualifiée pour les poursuites. Voir ci-dessous, sous la section Application.

²³⁷ Dans le contexte de cette analyse, il est impossible de chiffrer les ressources supplémentaires nécessaires à la Commission d'éthique pour mener une enquête préliminaire dans tous les secteurs en rapport avec le Code d'éthique (allant de la protection des mineurs d'âge aux délits sexuels, aux jeux de hasard, etc.). Il semble en général plus efficace de désigner des enquêteurs pour les secteurs, capables de contrôler les pratiques au sein du secteur via différents médias utilisés.

3.6 Mesures concernant les « Autres protections »

3.6.1 Introduction

Le thème « Autres protections » distingue les sous-thèmes suivants :

1. La liste des mesures que peuvent prendre les opérateurs en cas de factures impayées (pas encore exécutées)

L'actuel article 119 LCE pose comme principe qu'un AM fixe une liste des mesures que les opérateurs peuvent prendre vis-à-vis des abonnés en cas de facture impayée. Cette liste figure ensuite dans le contrat. Cette disposition n'a pas encore été exécutée pour tous les opérateurs, mais une proposition de l'IBPT formulée dans l'avis du 25 octobre 2011 sur la base de l'analyse (d'impact) d'une proposition de loi prévoit que cette liste soit supprimée et remplacée par une disposition limitant à une seule les mesures que les opérateurs peuvent prendre en cas de facture impayée, à savoir l'interruption du service²³⁸.

Les opérateurs espèrent que les mesures visant à protéger les payeurs en retard prennent proportionnellement en compte les intérêts de ces personnes d'une part et les intérêts des opérateurs d'autre part. Sans trop anticiper le droit futur, nous souhaiterions tout de même soulever quelques points afin d'éviter toute incohérence possible. Il semble ainsi évident qu'en cas de contestation d'une facture de l'opérateur, le débiteur paie la partie non contestée (ou non sérieusement contestable) de la facture et qu'à défaut, le débiteur ne puisse pas compter sur une protection trop poussée au niveau de la suspension des services. En outre, il ne nous semble pas cohérent que l'opérateur soit toujours obligé d'envoyer des lettres d'avertissement si le service peut (provisoirement) encore être fourni via e-mail ou SMS. Ces courriers sont considérés comme coûteux et ne sont pas cohérents par rapport à d'autres dispositions prévoyant une possibilité d'avertissement par des moyens électroniques (comme les notifications « Bill Shock ») et au fait que la facture même soit souvent proposée électroniquement à l'abonné.

2. Dispositions concernant la prospection directe (registre « Ne m'appellez plus »)

Le Code de droit économique comporte une série de dispositions en matière de prospection directe transposant l'article 13 de la Directive vie privée et communications électroniques²³⁹. Outre la Directive, l'implémentation belge comporte des règles spécifiques distinctes concernant la prospection directe via la téléphonie en dehors du contexte des systèmes automatisés d'appel. Ces règles portent entre autres sur le choix d'opt-out et la création d'un « registre » (<https://www.ne-m-appellez-plus.be>). Il s'agit d'une liste à laquelle les consommateurs peuvent s'inscrire afin d'exclure les appels téléphoniques à des fins de marketing.

La liste « Ne m'appellez plus » a succédé, depuis mi-2015, à la liste « Robinson Phone » de l'association belge du marketing direct (BDMA pour « Belgian Direct Marketing Association »). Cette liste se basait sur un engagement volontaire des membres de la BDMA. La nouvelle liste est désormais obligatoire pour tous les télévendeurs et tous les opérateurs. Ces derniers veillent

²³⁸ <http://www.bipt.be/fr/operateurs/telecom/protection-des-consommateurs/avis-du-conseil-de-l-ibpt-du-25-octobre-2011-concernant-la-proposition-de-loi-modifiant-la-loi-du-13-juin-2005-relative-aux-communications-electroniques-en-vue-de-lutter-contre-le-surendettement-lie-aux-dettes-de-gsm>

²³⁹ Directive 2002/58

à ce que ce numéro soit supprimé de la liste si un client les quitte sans que le numéro ne soit transféré vers un autre opérateur.

3. Protection étendue contre les abus et les pratiques de marché déloyales

Le Code d'éthique englobe un éventail de dispositions très variées visant à protéger le consommateur à de multiples niveaux. Plusieurs de ces dispositions ont déjà été abordées ci-dessus, pour les thèmes précédents. L'on peut en outre citer une série de dispositions en matière de légalité et d'éthique, entre autres concernant la prostitution, les injures, la haine, l'incitation aux délits (articles 6 à 10), en matière d'honnêteté et de transparence (articles 11 à 17), les dispositions contre les pratiques trompeuses et agressives, les dispositions relatives au jeu et aux paris, aux collectes de fonds, etc.

Il s'agit très souvent de pratiques déjà réprimées par d'autres dispositions du droit belge, souvent même au niveau pénal, et contrôlées par d'autres instances. Comme déjà évoqué, il existe un risque que le principe « non bis in idem » soit enfreint, même si l'on s'efforce d'éviter cela, entre autres via un Protocole de collaboration entre la Commission d'éthique et le SPF Économie (2012). L'annexe 5 présente un aperçu des dispositions redondantes ou non par rapport à d'autres dispositions légales existantes.

Bien que des formulations de règles spécifiques au secteur puissent se justifier en plus de la règle générale ou de la législation horizontale, de telles règles doivent se limiter aux situations nécessitant réellement une disposition spécifique en raison de la spécificité du média ou de risques particuliers propres au secteur concerné. En général, nous estimons que ces règles spécifiques peuvent être reprises dans un code sectoriel, comme c'est le cas pour le secteur publicitaire (JEP). Vu que les prestataires de services, auxquels s'adresse la législation, sont un groupe très hétérogène de commerçants, et non les opérateurs sur lesquels l'IBPT exerce principalement son contrôle, et au vu des moyens limités dont disposent l'IBPT et la Commission d'éthique, il semble recommandé de ne plus placer cette matière sous le contrôle de la Commission d'éthique ou de l'IBPT.

Les activités délictueuses peuvent relever de la compétence du parquet, les affaires qui relèvent du contrôle du SPF Économie (inspection économique) peuvent être repérées et sanctionnées par cette voie. Le régulateur sectoriel (par ex. une commission) pourrait ordonner une suspension ou un arrêt des activités, comme les ordres professionnels peuvent le faire, à condition que les initiatives législatives nécessaires puissent attribuer une telle compétence. Une compétence peut éventuellement être conférée à l'IBPT afin de requérir la collaboration des opérateurs lorsque cela s'avère nécessaire (par ex. pour la suspension effective des services de messagerie).

4. Autres dispositions concernant le thème « Autres protections »²⁴⁰

Ces dispositions englobent :

- l'omission de certains appels sur la facture ;
- le blocage de numéros et services pour des raisons de fraude ou d'abus ;
- la publication d'informations d'intérêt général ;
- l'empêchement de communications électroniques non souhaitées ;

²⁴⁰ Ces obligations ne seront pas traitées en détail dans ce qui suit, vu qu'aucune partie prenante n'avait de remarques à ce sujet.

- la possibilité de s'opposer à la présentation de l'identification du numéro appelant ;
- l'arrêt du renvoi automatique des appels par un tiers.

3.6.2 Les mesures relatives aux « Autres protections » sont-elles pertinentes ?

La mesure relative aux factures impayées semble pertinente, mais sa mise en œuvre doit rester proportionnée vis-à-vis des intérêts des opérateurs et des payeurs en retard (cf. ci-dessus).

Le rapport au Roi²⁴¹ renvoie, en ce qui concerne la liste « Ne m'appellez plus », à la nécessité de « mettre fin à des pratiques ressenties comme gênantes par de nombreux abonnés au téléphone ». Il n'y a pas ici de renvoi exact à un contexte belge spécifique.

3.6.3 Les mesures relatives aux « Autres protections » sont-elles efficaces ?

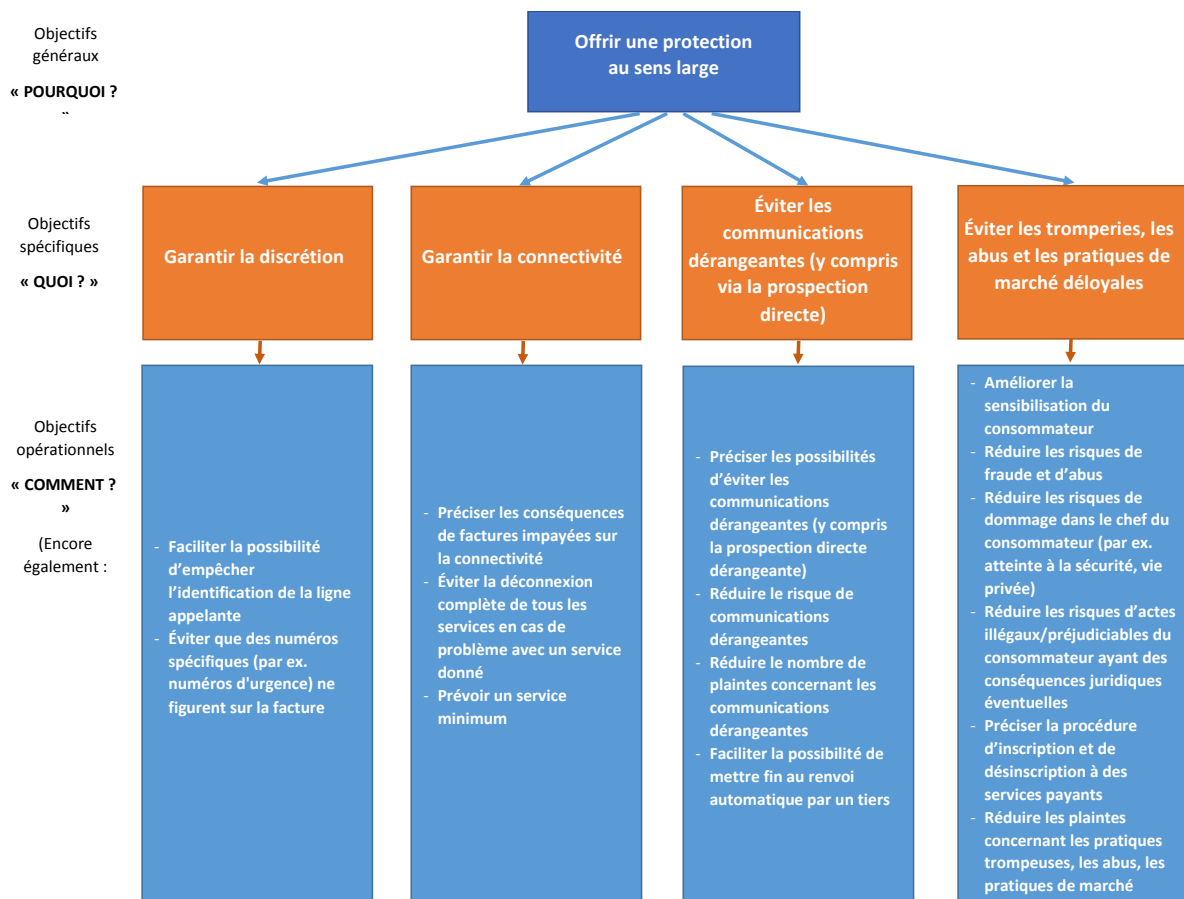


Figure 12 : Aperçu des objectifs concernant les « Autres protections »

Dispositions concernant la prospection directe (registre « Ne m'appellez plus »)

L'efficacité du registre « Ne m'appellez plus » dépend à la fois (1) du degré auquel la liste est connue du grand public et auquel les consommateurs se sont inscrits à la liste et (2) du degré auquel l'obligation de consulter le registre et de n'appeler personne sur la liste est en effet respectée par les différents télévendeurs. Pour ces consultations, une licence est nécessaire.

²⁴¹ Rapport au Roi de l'AR reconnaissant la BDMA pour tenir à jour le registre (http://www.etaamb.be/fr/arrete-royal-du-12-mai-2015_n2015011201.html)

À l'heure actuelle, près d'un million de numéros sont enregistrés sur la liste « Ne m'appellez plus »²⁴². Tout comme pour le simulateur tarifaire, l'impact de la couverture médiatique est important. Mi-2015, un article de RTL concernant la liste a entraîné la création de 80 000 nouvelles adresses²⁴³.

Une enquête réalisée par le SPF Économie entre octobre 2015 et fin avril 2016 a toutefois révélé qu'une proportion considérable de télévendeurs ne respectait pas la liste. Le SPF Économie a examiné au total 1 470 368 appels auprès de 70 entreprises. L'enquête a révélé que 28 entreprises (soit 40 % des télévendeurs contrôlés) étaient en infraction et appelaient des consommateurs ayant indiqué qu'ils ne souhaitaient pas être appelés²⁴⁴.

Le succès de la nouvelle liste, en combinaison avec le grand nombre de contrevenants, explique directement aussi l'augmentation du nombre de plaintes déposées au SPF Économie concernant la publicité non sollicitée. Ce nombre est passé de 1 163 en 2013 à 1 241 en 2014 et à 2 602 en 2015²⁴⁵.

Les opérateurs soulignent le fait que les (plus petits) télévendeurs, travaillant par exemple en sous-traitance pour les grands clients, n'ont souvent pas de licence pour utiliser le registre « Ne m'appellez plus ».

Il apparaît donc nécessaire de mettre en œuvre suffisamment de ressources pour le contrôle du respect de cette liste « Ne m'appellez plus », afin d'en augmenter l'efficacité.

Protection étendue contre les abus et les pratiques de marché déloyales (code d'éthique)

Comme déjà mentionné ci-dessus, les règles du Code d'éthique sont particulièrement variées et applicables dans de nombreux secteurs, comme les jeux et les paris, les services sexuels, les services de rencontre, les services d'investissement, la collecte de fonds, la divination, la vente de tickets, etc. En outre, des principes généraux sont également valables pour tous les services payants, afin de lutter contre les abus et les tromperies.

La Commission d'éthique ne dispose pas des ressources²⁴⁶ nécessaires afin d'exercer un contrôle adéquat sur le respect de toutes ces règles dans ces différents secteurs. Il y a donc un problème au niveau de l'application, susceptible de limiter l'efficacité de ces règles. Il nous semble que les régulateurs « classiques » devraient être suffisamment sensibilisés concernant les services en question pour exercer également leur activité de contrôle sur les services payants de leur secteur (par ex. en ce qui concerne les jeux et les paris).

En vertu de l'article 51, § 5, LCE, l'une des compétences de l'IBPT est d'exiger que les opérateurs bloquent l'accès à des numéros et services lorsque cela se justifie pour des raisons de fraude ou d'abus. Il existe un chevauchement entre cette compétence et les compétences générales des autorités de poursuites pénales (parquet) pour lutter contre la fraude. Selon l'IBPT, le parquet n'a jamais demandé d'appliquer cette disposition (la règle a été introduite en 2012). Vu que l'IBPT n'est pas compétent pour qualifier de fraude une action donnée²⁴⁷, la disposition ne peut pas non plus

²⁴² http://www.standaard.be/cnt/dmf20160804_02412307; fin juillet 2015, il n'y en avait que 670 000. (http://www.standaard.be/cnt/dmf20150729_01796322).

²⁴³ http://www.standaard.be/cnt/dmf20150729_01796322

²⁴⁴ http://www.standaard.be/cnt/dmf20160804_02412307

²⁴⁵ Source : SPF Économie.

²⁴⁶ Voir le courrier de l'IBPT du 18 septembre 2015 et l'audience du parlement du 1^{er} octobre 2013 (références : voir ci-dessus, p. 27).

²⁴⁷ Par contre, le concept d'« abus » pourrait être interprété en se référant à une recommandation de l'UIT (Exposé des motifs de la loi de modification de 2012, Doc. parl., 2011-2012, n°2143/001, p. 33, explication de l'art. 33 du projet de loi).

être appliquée d'autorité. Cette incohérence (double législation et doubles autorités chargées de l'application de la législation) a donc un impact négatif sur l'efficacité de cette disposition.

3.6.4 Les mesures relatives aux « Autres protections » sont-elles *efficaces* ?

Dispositions concernant la prospection directe (registre « Ne m'appellez plus »)

La liste « Ne m'appellez plus » est une responsabilité partagée entre les opérateurs et les télévendeurs ayant créé ensemble l'ASBL DNCM (« Do Not Call Me ») pour établir ce registre. Les opérateurs estiment que le projet a apporté une bonne solution. Sans autre intervention d'un régulateur, les opérateurs et les télévendeurs ont réussi à faire converger leur approche de la problématique et à trouver un accord pour la répartition des coûts.

Le fait que de nombreux consommateurs se soient déjà enregistrés sur la liste montre clairement que celle-ci répond à un besoin réel et est accessible à tous. En effet, il est très aisé de s'inscrire ou de se désinscrire de la base de données. Le SPF Économie constate aussi sur la base des plaintes reçues que le consommateur moyen est sensible à toutes formes de « spam » ou d'« appels commerciaux non sollicités ».

3.6.5 Les mesures relatives aux « Autres protections » sont-elles *cohérentes* ?

Nous avons déjà indiqué précédemment qu'il y avait souvent un chevauchement entre les dispositions hétérogènes reprises dans le Code d'éthique et les autres règles existantes pour la protection de certains intérêts. Ces dispositions sont tellement hétérogènes et applicables à des services et secteurs si variés que cela a peu de sens d'en attribuer la surveillance à la Commission d'éthique. La Commission d'éthique n'a quoi qu'il en soit pas assez de moyens pour exercer un contrôle effectif de celles-ci.

Un autre exemple de chevauchement de législations concerne l'article 51, § 5, LCE dont il a déjà été question et qui concerne la possibilité de bloquer des numéros en cas de fraude. Cette disposition engendre également des problèmes d'application, au vu de la description maladroite des compétences pour l'IBPT.

En ce qui concerne la protection prévue pour les payeurs en retard, le futur droit sera plus important que la disposition actuelle. En ce qui concerne l'art. 119 LCE, cela n'a pas beaucoup de sens d'établir une liste des mesures que les opérateurs peuvent prendre, vu le danger de ne pas aborder certaines mesures et de les limiter ainsi dans leurs possibilités. De manière générale, nous souhaiterions proposer de ne pas formuler certaines dispositions de manière trop protectrice et de ne pas trop nuire aux opérateurs compte tenu de la règle de proportionnalité. Dans ce contexte, nous proposons de limiter les avertissements écrits dans la mesure du possible et d'établir également qu'une contestation des factures ne doit pas mener déraisonnablement à un sauf-conduit pour éviter la suspension du service.

3.7 Mesures relatives à Qualité

3.7.1 Introduction

Les mesures relevant du thème « Qualité » concernent avant tout les dispositions relatives à la publication d'**indicateurs de qualité pour les services fournis aux consommateurs**. La Décision de l'IBPT du 15 juillet 2015 prévoit à la fois (1) une obligation concernant une publication sur le site Internet des opérateurs et des prestataires de services (comptant plus de 40 000 abonnés pour le service en question²⁴⁸) et (2) l'intention de mentionner un tableau de synthèse sur le site Internet de l'IBPT²⁴⁹. La mesure des indicateurs par les opérateurs doit se faire sur la base des définitions et des méthodes de mesure reprises par l'IBPT à l'annexe 1 de la Décision du 15 juillet 2015.

Concrètement, il s'agit de 9 indicateurs :

1. le délai de mise en service ;
2. le taux de plaintes relatives au fonctionnement initial d'une installation fixe ;
3. le taux de pannes et de dérangements sur les lignes d'accès fixe ;
4. le délai de réparation des pannes ou dérangements sur les lignes d'accès fixe ;
5. le taux de blocage et le taux de coupure des appels téléphoniques sur les réseaux mobiles ;
6. le temps de réponse des services clients de l'opérateur ;
7. le taux de problèmes soumis au service client qui sont résolus par un seul contact ;
8. les plaintes concernant la facturation ;
9. le taux de couverture des réseaux mobiles.

Plusieurs de ces paramètres figurent également dans les objectifs dont est chargé le prestataire de la composante géographique du service universel.²⁵⁰

Le dernier indicateur est déterminé conformément à la méthode choisie dans le cadre du **projet Atlas** déjà mis en œuvre. Ce projet « *répond à une préoccupation stratégique : créer un environnement numérique de qualité et de la transparence pour le consommateur* »²⁵¹.

²⁴⁸ Soit, par ordre alphabétique : BASE, Carrefour Mobile, Orange, Ortel, Mobile Vikings, Proximus, Scarlet, SFR, Telenet, VOO.

²⁴⁹ Voir le point 3.6 de la Décision du 15 juillet 2015.

²⁵⁰ L'article 69, § 1^{er}, LCE, dispose ce qui suit : « *Les services prestés au titre de service universel tels qu'énumérés à l'article 68 sont fournis, sur l'ensemble du territoire national, à un niveau de qualité et de prix spécifiés en annexe.* »

Les objectifs de performance concrets de l'annexe à la LCE portent plus précisément sur les points suivants :

1. *le délai de fourniture pour le raccordement : au moins 95 % des contrats de raccordement valables doivent être exécutés dans les cinq jours ouvrables (art. 5 de l'annexe à la LCE) ;*
2. *le taux de dérangement par ligne d'accès ou le pourcentage de dérangements sur le nombre total de lignes d'accès ne peut excéder 7,5 % par période d'observation (art. 7, § 1^{er}, de l'annexe à la LCE) ;*
3. *le délai dans lequel les dérangements doivent être levés : au moins 80 % dans les 35 heures horloge, au moins 95 % dans les 40 heures horloge et au moins 99 % dans les 60 heures horloge (art. 7, § 2, de l'annexe à la LCE) ;*
4. *la levée des dérangements autres que les dérangements liés aux lignes d'accès : objectifs identiques à ceux fixés au point 3 (art. 7, § 3, de l'annexe à la LCE) ;*
5. *le délai de réponse pour les services avec intervention d'un standardiste ne peut dépasser 20 secondes en moyenne (art. 13 de l'annexe à la LCE).*

L'IBPT vise à surveiller la qualité sur la base des indicateurs retenus dans la décision du 15 juillet 2015 à l'aide du baromètre de qualité. Il n'est pas favorable à l'imposition d'objectifs de performance concrets tels que prévus actuellement dans l'annexe à la LCE s'il ressort du monitoring que la qualité est satisfaisante.

Les 9 indicateurs remplacent les indicateurs fixés précédemment par les Décisions du 3 avril 2008²⁵², à savoir :

Pour la téléphonie fixe et les fournisseurs de services Internet :

1. le pourcentage de raccordements réalisés dans le délai annoncé par l'opérateur à son client ;
2. le pourcentage de lignes sur lesquelles s'est produit un dérangement au cours de la période d'observation ;
3. le délai moyen de levée d'un dérangement.

Pour la téléphonie mobile :

1. le taux de blocage des appels téléphoniques mobiles
2. le taux de coupure des appels téléphoniques mobiles

En outre, les opérateurs (fournisseurs de réseaux publics de communications électroniques et de services de communications électroniques accessibles au public) doivent fournir à l'IBPT des informations sur les **procédures qu'ils mettent en place pour mesurer et orienter le trafic** de manière à éviter de sursaturer une ligne du réseau. Les opérateurs doivent également publier sur leur site Internet des informations sur la manière dont ces procédures pourraient se répercuter sur la qualité du service²⁵³.

Enfin, le thème « Qualité » englobe également des dispositions en matière de **services d'assistance (accueil des clients)**, comme par exemple concernant le fait que les coûts de communication par minute pour le service téléphonique à la clientèle ne peuvent pas dépasser ceux pour un numéro géographique. L'accueil des clients fait également partie de l'autorégulation, sous la forme de la « Charte en faveur de la clientèle » (facultative)²⁵⁴. Cette charte a été signée en 2011 par différents opérateurs télécoms (Belgacom/Proximus, Telenet, Mobistar, Base et Mobile Vikings) et des acteurs d'autres secteurs (d'utilité publique) (entre autres le secteur financier, le secteur de l'énergie, le secteur postal). La liste des opérateurs télécoms ayant signé la « Charte en faveur de la clientèle » est toutefois bien plus courte que la liste des opérateurs devant dorénavant fournir des informations concernant leur service à la clientèle à titre de contributions pour le baromètre de qualité.

3.7.2 Les mesures relatives à la « Qualité » sont-elles pertinentes ?

Les différentes dispositions en vigueur en matière de qualité trouvent leur origine dans des dispositions relatives à l'harmonisation minimale au niveau européen. Par conséquent, l'on se concentrera dans ce qui suit sur la pertinence de l'interprétation de celles-ci en Belgique.

En ce qui concerne les indicateurs de qualité, il est utile d'examiner :

²⁵¹ Communiqué de presse « L'IBPT publie sur son site Internet un 'Atlas' de la couverture des opérateurs mobiles », 15 juillet 2015.

²⁵² Décision du Conseil de l'IBPT du 3 avril 2008 concernant les indicateurs relatifs à la qualité des services de communications électroniques, ainsi que le contenu, la forme et la méthode de publication des informations (pour la téléphonie fixe et les fournisseurs de services Internet d'une part et pour la téléphonie mobile d'autre part).

²⁵³ Cette obligation (également reprise pour les fournisseurs de services d'accès à l'internet à l'article 4.1 du Règlement (UE) 2015/2120) ne sera pas traitée en détail ci-après étant donné qu'aucune des parties prenantes n'avait de remarques à ce sujet.

²⁵⁴ http://economie.fgov.be/en/binaries/charte_en_faveur_de_la_clientele_20121022_tcm327-156986.pdf

- 1) s'il y avait, de la part des consommateurs, une nécessité/un besoin pour un baromètre de qualité comparatif ;
- 2) comment l'IBPT est arrivé à la nouvelle liste de 9 indicateurs.

Nécessité/besoin d'un baromètre de qualité comparatif

Indépendamment des services achetés, les consommateurs belges ont indiqué être plutôt satisfaits du service de leurs fournisseurs télécoms :

	Très satisfait	Satisfait	Plus ou moins satisfait	Score moyen sur 5 ²⁵⁵
Services groupés	12 %	39 %	33 %	3,4
Téléphonie fixe	11 %	36 %	33 %	3,3
Téléphonie mobile	17 %	36 %	30 %	3,5
Accès à Internet	12 %	33 %	33 %	3,3

Tableau 6 : Aperçu du degré de satisfaction des consommateurs belges en ce qui concerne le service (Source : IBPT²⁵⁶)

De plus, pour chacun de ces services, la satisfaction concernant le service est supérieure à celle concernant les tarifs.

En outre, tant le Service de médiation que Test-Achats ont observé une diminution significative du nombre de plaintes en médiation et de plaintes ou de questions concernant (certains aspects de) la qualité depuis 2012. L'impact de la loi de 2012²⁵⁷ est donc perceptible sur le plan de la qualité aussi. Concrètement, le nombre de plaintes en médiation auprès du Service de médiation en ce qui concerne la facturation, les dérangements et le raccordement a significativement diminué entre 2012 et 2015 (de respectivement 51 %, 43 % et 59 %²⁵⁸) :

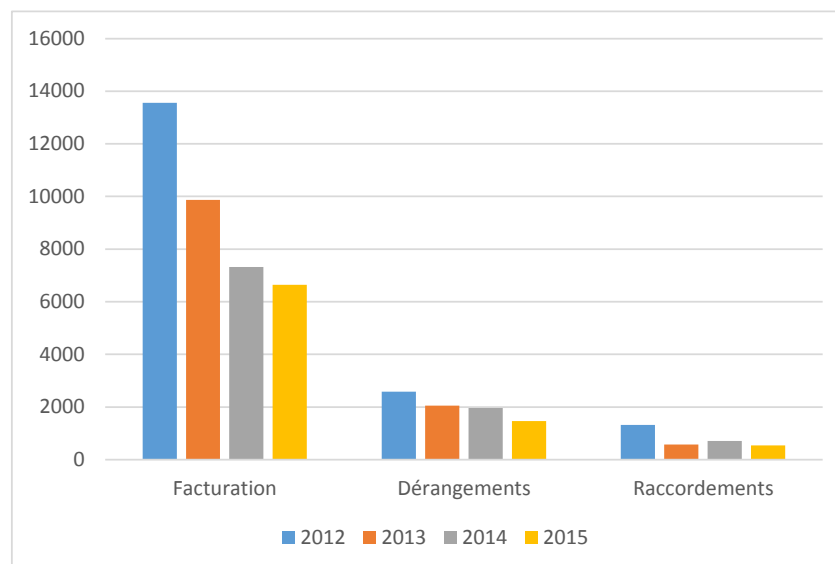


Figure 13 : Évolution du nombre de plaintes en médiation auprès du Service de médiation concernant la facturation, les dérangements et le raccordement (Source : rapports annuels du Service de médiation)

²⁵⁵ Sur la base de 100 % des répondants.

²⁵⁶ « Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016 », section 3.3.2

²⁵⁷ Loi du 10 juillet 2012 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques.

²⁵⁸ Ces diminutions sont en outre une poursuite d'une diminution entamée précédemment. Le nombre de plaintes concernant les raccordements en 2010 et en 2011 s'élevait respectivement à 1 424 et à 1 225 et le nombre de plaintes concernant les perturbations en 2010 et en 2011 s'élevait respectivement à 3 463 et à 2 948 plaintes reçues par le Service de médiation.

Test-Achats s'attend au total en 2016²⁵⁹ à une diminution d'environ 60 % des plaintes concernant la facturation par rapport à 2012 (soit 1 850 plaintes, par rapport aux 4 574 plaintes en 2012 ; environ la moitié de cette diminution a été réalisée entre 2012 et 2013). En outre, Test-Achats prévoit une diminution de 80 % des plaintes et questions reçues concernant la qualité des services/produits (soit seulement 300 en 2016, par rapport à 1 653 en 2012). La plus grande diminution a été observée entre 2012 et 2013 (diminution de 55 %).

La manière dont ces diminutions peuvent être liées à la nouvelle loi de 2012 n'est pas claire, il s'agit peut-être d'une combinaison d'éléments. Les représentants des consommateurs supposent ainsi par exemple que le fait que les clients puissent plus facilement résilier leurs contrats augmente la contrainte concurrentielle et encourage les opérateurs à améliorer la qualité de leurs offres, ce qui fait que le client est davantage satisfait et souhaite moins rapidement changer d'opérateur.

Néanmoins, les questions et plaintes concernant la facturation et la qualité restent les principales catégories de plaintes : la facturation est la première catégorie de plaintes et les différents aspects concernant la qualité « technique » arrivent dans le top 5 (cf. ci-dessous en ce qui concerne le choix des indicateurs) des plaintes traitées en 2015 par le Médiateur pour les télécommunications²⁶⁰.

Enfin, les mesures relevant du thème « Qualité » n'ont pas été désignées par les organisations de consommateurs comme des mesures ayant un très grand ou un grand impact (escompté) pour les consommateurs. L'importance de la transparence concernant la vitesse des connexions large bande a été traitée à la section 3.2.

Malgré ce qui précède et vu le manque d'efficacité de la « Charte en faveur de la clientèle » (cf. section 3.7.3) et le fait qu'il ressort du rapport annuel du Service de médiation que les plaintes concernant la facturation, les dérangements, le suivi des plaintes et le raccordement continuent d'occuper une place pertinente sur le nombre total, il est vrai en baisse, des plaintes, une nouvelle approche a été convenue en 2015 pour la comparaison des indicateurs de qualité. En effet, outre le nouvel ensemble d'indicateurs (cf. ci-dessous), un nouveau mode de publication a également été fixé. En plus de la publication des valeurs des indicateurs de qualité sur les sites Internet des opérateurs, **un outil (« baromètre de qualité »)** sera dorénavant également mis à disposition par l'IBPT, afin de permettre une comparaison facile des indicateurs entre opérateurs. Ce nouveau mode de publication souhaite (1) répondre aux difficultés que peuvent rencontrer les consommateurs lorsqu'ils comparent les informations des différents opérateurs et (2) inciter les opérateurs à améliorer la qualité de leurs prestations²⁶¹.

Selon les résultats de l'enquête consommateurs de l'IBPT, « une inactivité du service, des coupures de longue durée et/ou le délai de réparation » et les problèmes de « qualité de service (réseau saturé, coupures, vitesse de connexion, problèmes de couverture) » restent les principaux problèmes auxquels sont encore confrontés les consommateurs en 2016, avant les problèmes de facturation :

²⁵⁹ Chiffres réels jusqu'à août 2016, extrapolés à 12 mois.

²⁶⁰ Source : Rapport annuel 2015 Service de médiation pour les télécommunications, p. 11.

²⁶¹ Voir aussi la Note de politique générale Développement international et Agenda numérique du 6 novembre 2015 : « *Le baromètre de qualité devra notamment permettre aux consommateurs de comparer les performances des différents fournisseurs de ces services et inciter ces derniers à améliorer la qualité au regard des prestations des autres fournisseurs.* »

Quel(s) problème(s) avez-vous rencontré(s)? (plusieurs réponses possibles)

	2012		2013		2014		2015		2016	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Problèmes de facturation	0	0,0%	188	30,6%	131	24,5%	150	27,9%	144	24,5%
Hausse des tarifs insuffisamment annoncée	82	18,4%	53	8,7%	53	9,9%	56	10,4%	80	13,6%
Service inactif/coupures de longue durée/délai de réparation	260	58,4%	510	82,9%	137	25,7%	204	37,9%	227	38,7%
Promesse non réalisée/publicité mensongère	109	24,5%	82	13,3%	66	12,4%	65	12,2%	86	14,6%
Problème de qualité de service (réseau saturé, coupures, vitesse de connexion, problèmes de couvertures)	0	0,0%	130	21,2%	416	77,7%	333	62,0%	378	64,5%
Autre réponse	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	0,6%	0	0,0%
Total	445	100,0%	615	100,0%	535	100,0%	537	100,0%	586	100,0%

Figure 14 : Aperçu des principaux problèmes rencontrés par les consommateurs²⁶²

Au vu de ces chiffres, il semble pertinent d'encourager l'amélioration de la qualité. Les chiffres de la Figure 14 semblent enfin également indiquer que de nombreux problèmes de qualité du service n'entraînent pas une demande/plainte auprès du Service de médiation ou de Test-Achats. En effet, comme indiqué, la facturation est à la première place pour les plaintes, et ce, malgré le fait que significativement moins de répondants à l'enquête de l'IBPT indiquent avoir des problèmes avec celle-ci. Les problèmes de qualité du service occupent la première place en ce qui concerne les problèmes rencontrés par les répondants, mais ces problèmes engendrent relativement bien moins de plaintes.

Les opérateurs soulignent que la nécessité d'un instrument de comparaison concernant la qualité et les manquements des obligations de transparence existantes n'ont pas été prouvés sur la base d'une enquête spécifique auprès des clients.

Par rapport aux autres États membres, la Belgique va en effet loin dans l'imposition d'obligations concernant la publication et la comparaison des indicateurs de qualité. Selon une récente étude pour la Commission européenne²⁶³, des obligations de publication d'informations concernant la qualité des services sont imposées aux opérateurs dans environ la moitié des États membres, dont trois (la Belgique, la Roumanie et la Suède) limitent l'obligation au marché des consommateurs. Une publication par le régulateur des informations relatives à la qualité (collectées par lui ou fournies par les opérateurs) n'est toutefois mentionnée explicitement que pour deux pays (l'Irlande et la Lituanie)²⁶⁴, alors que c'est également le cas dans d'autres pays (par ex. la France²⁶⁵).

Choix des 9 indicateurs

Pour le choix des indicateurs de qualité, l'IBPT a examiné à la fois les options présentées par l'ETSI et l'ORECE et celles choisies dans d'autres États membres. Finalement, sur la base d'une analyse des résultats des enquêtes annuelles de satisfaction des consommateurs et des rapports du Service de médiation pour les télécommunications, l'on a décidé de se concentrer en Belgique sur la *gestion*

²⁶² « Enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des consommateurs – 2016 », page 181.

²⁶³ SMART 2015/0003, section 2.5.3.5.

²⁶⁴ Irlande : « Eircom published quality of service publications » ; Lituanie : « RRT independently measures and publishes quality indicators on its website ».

²⁶⁵ Cf. L'observatoire de l'ARCEP : <http://www.arcep.fr/index.php?id=12612>

des services²⁶⁶. Pour les services de communications mobiles, deux indicateurs spécifiques concernant l'*utilisation* des services ont été retenus, l'un étant dans la continuité des indicateurs de 2008. Le choix de chacun des 9 indicateurs retenus est motivé individuellement dans la Décision du 15 juillet 2015, le critère consistant principalement en l'intérêt relatif des différents types de plaintes enregistrées concernant le service.

3.7.3 Les mesures relatives à la « Qualité » sont-elles efficaces ?

Les mesures relatives à la qualité contribuent à la fois au soutien des intérêts des citoyens et à la promotion de la concurrence²⁶⁷.

La figure ci-dessous illustre schématiquement l'élaboration ex post de l'ensemble des objectifs auxquels les mesures rassemblées sous le thème « qualité » sont censées contribuer.

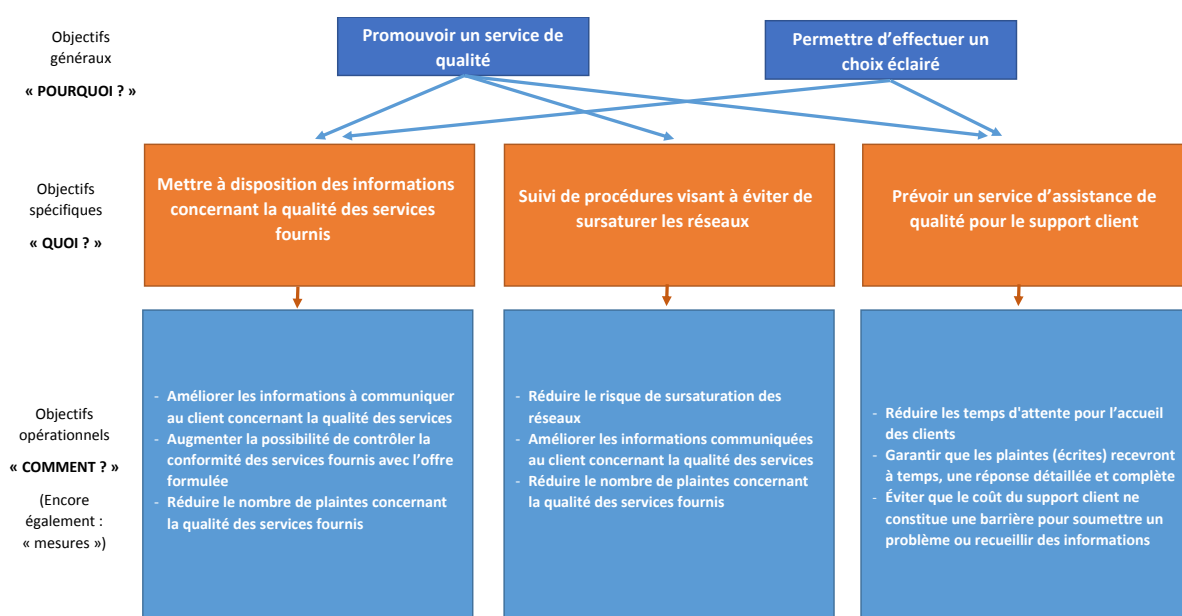


Figure 15 : Aperçu des objectifs concernant la qualité

Indicateurs

Les indicateurs ci-dessous sont pertinents dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité des mesures prises en matière de qualité²⁶⁸.

Évolution de la facilité avec laquelle la qualité des services et les opérateurs sont comparés

Cet indicateur rejoint les indicateurs repris à la section 3.2 Mesures relatives à « Transparence et comparaison ». L'enquête consommateurs de l'IBPT ne comporte pas pour le moment de questions concernant la facilité avec laquelle la qualité des services et les opérateurs peuvent être comparés.

²⁶⁶ Décision du Conseil de l'IBPT du 15 juillet 2015 relative aux indicateurs de qualité des services, point 54.

²⁶⁷ Directive Cadre, article 8.

(http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Note_de_politique_2016_De_Croo.pdf)

²⁶⁸ Il convient de remarquer que l'évolution des indicateurs présentés ci-dessous peut aussi être influencée par d'autres dynamiques (par ex. les évolutions du marché) et/ou mesures (par ex. en matière de transparence) que celles énumérées au point 3.7.1.

Évolution de la qualité des services fournis

Les premières mesures des 9 indicateurs de qualité portent sur le premier semestre de 2016. Un aperçu des résultats a été publié sur le site Internet de l'IBPT le 13 octobre 2016²⁶⁹. Il n'est donc pas encore possible aujourd'hui d'évaluer en l'état l'impact ex post de la Décision du 15 juillet 2015. En effet, pour le moment, l'on ne peut que supposer que l'annonce du baromètre de qualité dans le Plan stratégique de l'IBPT pour 2014-2016²⁷⁰ a déjà peut-être incité les opérateurs à accorder plus d'attention à la qualité.

Les indicateurs de 2008 sont liés au respect de délais pour les raccordements, les dérangements et le blocage/la coupure d'appels téléphoniques mobiles. Les plaintes relatives aux dérangements et aux raccordements ont fortement diminué ces dernières années (cf. ci-dessus, tout comme toutes les autres catégories de plaintes auprès du Service de médiation et de Test-Achats par ailleurs) ; un lien clair entre l'obligation pour les opérateurs de publier des indicateurs et l'évolution des plaintes n'a toutefois pas pu être constaté, notamment de par l'absence de données en ce qui concerne l'évolution de ces indicateurs auprès des différents opérateurs.

Évolution de la qualité des services d'assistance pour le support client (impact de la « Charte en faveur de la clientèle »)

La figure ci-dessous illustre la baisse significative (- 75 % entre 2012 et 2015) du nombre des plaintes en médiation concernant l'accueil introduites auprès du Service de médiation. Le nombre de plaintes concernant le suivi des plaintes a par contre bien moins diminué (- 36 % entre 2012 et 2015).

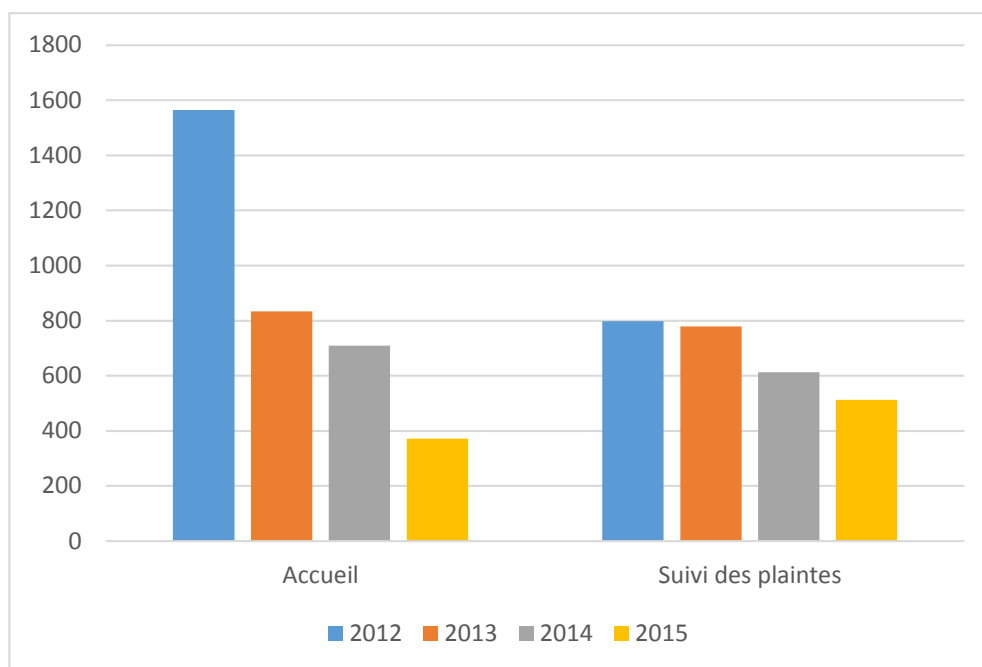


Figure 16 : Évolution du nombre de plaintes en médiation auprès du Service de médiation concernant l'accueil (Source : rapports annuels du Service de médiation)

²⁶⁹ Voir <http://www.ibpt.be/fr/consommateurs/internet/qualite-de-service/indicateurs-de-qualite>

²⁷⁰ http://www.bipt.be/public/files/fr/21257/Strategisch-plan-2014_2016_FR.pdf (publié le 25 avril 2014).

Une tendance similaire a été observée par Test-Achats. Entre 2012 et 2016²⁷¹, le nombre de plaintes et de questions à leur contact center concernant le service après-vente (service clientèle) auprès des opérateurs télécoms a diminué d'environ 65 %.

La figure ci-dessus pour la période 2012-2015²⁷² ne permet toutefois pas d'observer une augmentation importante du nombre de plaintes au moment de l'introduction de la « Charte en faveur de la clientèle »²⁷³ (facultative) :

- En 2010 et 2011, il y a eu respectivement 702 et 872 plaintes concernant l'accueil, par rapport à 1 565 en 2012 ;
- En 2010 et 2011, il y a eu respectivement 340 et 555 plaintes concernant le suivi de plaintes, par rapport à 798 en 2012.

Ces chiffres peuvent confirmer un effet connu : une fois qu'une problématique est mieux connue, souvent celle-ci entraîne aussi davantage de plaintes, étant donné que le consommateur y est plus attentif.

Dans ses rapports annuels de 2011, 2012 et 2013, le Service de médiation pour les télécommunications a systématiquement consacré un chapitre spécifique à l'accueil des clients. La forte déception du Service de médiation ressort du rapport de 2013, parce que les plaintes ont mis en lumière que les dispositions de la « Charte en faveur de la clientèle » n'étaient pas respectées par les signataires. Des aspects fondamentaux, comme l'accessibilité, les recherches suffisantes pour que la plainte puisse être examinée en profondeur et la fourniture d'informations correctes, semblaient encore problématiques. En 2015, l'on a pu constater que l'« Accueil » n'était plus dans le top 5 des plaintes, de justesse ; cette place a été prise par la catégorie « Suivi des plaintes », et ce, pour la première fois depuis 2011²⁷⁴.

3.7.4 Les mesures relatives à la « Qualité » sont-elles *efficientes* ?

En ce qui concerne les coûts/bénéfices, l'IBPT a indiqué dans sa Décision du 15 juillet 2015 que « *Les indicateurs de qualité qui doivent être mesurés ne constituent pas une charge démesurée pour les opérateurs alors que les consommateurs pourront améliorer leur information de façon significative et choisir en connaissance de cause l'opérateur qui correspond le mieux à leurs besoins, y compris en matière de qualité de service. Un opérateur professionnel doit disposer en principe, dans ses propres systèmes internes d'information, de toutes les données requises pour produire, avec un minimum de traitement statistique, les indicateurs de qualité fixés par l'IBPT.* »²⁷⁵

Coûts d'implémentation uniques

Contrairement à ce qu'attendait l'IBPT, l'implémentation de la Décision du 15 juillet 2015 a nécessité beaucoup de moyens, tant du côté des opérateurs que de l'IBPT. Les deux parties l'ont fortement souligné.

²⁷¹ Chiffres réels jusqu'à août 2016, extrapolés à 12 mois. Diminution de 391 questions et plaintes en 2012 à environ 138 questions et plaintes en 2016.

²⁷² Cette période a été choisie comme période de référence standard pour cette étude en raison des importantes modifications de loi apportées en 2012 par la Loi du 10 juillet 2012 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques.

²⁷³ Signée le 15 juin 2011 et en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012.

²⁷⁴ Année de la signature de la « Charte en faveur de la clientèle »

²⁷⁵ Décision du Conseil de l'IBPT du 15 juillet 2015 relative aux indicateurs de qualité des services, point 114.

En effet, après la définition *théorique* des indicateurs, il s'est rapidement avéré que pour l'implémentation *pratique*, de nombreux problèmes et incohérences devaient être clarifiés. De par la nécessité de pouvoir comparer les résultats des différents opérateurs, l'IBPT a dû procéder à (1) des analyses très détaillées des méthodes de mesure appliquées par chacun des opérateurs pour chacun des indicateurs et à (2) une concertation approfondie avec les opérateurs sur la manière dont des résultats comparables ont pu être atteints par indicateur.

L'IBPT estime que, vu la nature des problèmes à résoudre, la plupart d'entre eux n'auraient pas pu être évités via, par exemple, une analyse plus poussée et une contribution supplémentaire des opérateurs préalablement à l'adoption de la Décision. Ce n'est qu'au moment de l'élaboration en tant que telle des indicateurs que l'on a pu constater à quel point les mesures (systèmes internes pour surveiller la qualité) et les statistiques disponibles auprès des différents opérateurs divergeaient. L'IBPT souligne qu'il était également impossible pour les opérateurs d'estimer au préalable à quel point il y avait des différences entre les méthodes des opérateurs et le type de problèmes qui allaient apparaître lors de la première comparaison des résultats. L'IBPT conclut dès lors qu'il est question d'un processus d'apprentissage commun (unique), auquel ont été contraints aussi bien l'IBPT que les opérateurs, vu la nécessité d'obtenir des résultats comparables. En ce qui concerne ce processus d'apprentissage, l'IBPT comprend également toutes les frustrations possibles que l'élaboration répétée des (re)calculs a engendrées, suite aux précisions des définitions. En même temps, il souligne également la position constructive de l'IBPT de tenir compte de la réalité chez les opérateurs et d'éviter si possible des audits externes onéreux.

Le déplacement de l'analyse détaillée à la période précédant l'adoption de la Décision n'aurait pas pu diminuer la charge de travail globale pour les deux parties. Par contre, sans décision préalable, il aurait été bien plus difficile de trouver la volonté et la disponibilité nécessaires chez les opérateurs pour le même travail d'analyse détaillée que celui qui a été réalisé entre-temps.

L'IBPT souligne enfin la situation actuelle, avec une décision qui ne détaille pas entièrement les définitions des indicateurs mais qui a finalement permis d'être flexible au niveau de la mise en œuvre. Cette flexibilité de l'IBPT a été reconnue par les opérateurs ; un opérateur souligne qu'il n'y avait malheureusement pas assez de temps pour résoudre toutes les imprécisions concernant le caractère comparable des chiffres entre les opérateurs avant la date de publication prévue de fin septembre 2016.

- **Coûts d'implémentation directs pour l'IBPT :** l'IBPT évalue la charge de travail pour l'implémentation à 1/4 d'ETP pendant 6 mois²⁷⁶ (soit 1,5 mois pour 1 ETP, ce qui revient à environ 30 jours de travail ou à **12 500 EUR**²⁷⁷).
- **Coûts d'implémentation directs pour les opérateurs :**
 - 1) Contribution à la discussion concernant les définitions et la fourniture des résultats des mesures : Aucun ordre de grandeur des moyens nécessaires à l'implémentation par les opérateurs n'a été communiqué. Vu les différents départements (technique, commercial, IT pour la publication) impliqués dans les différents (re)calculs, l'on peut s'attendre à ce que les moyens par opérateur individuel puissent facilement être évalués à 10 jours par opérateur.
 - 2) Impact sur les SLA (Service Level Agreements) :

²⁷⁶ Cela englobe les tâches suivantes : définition des indicateurs, concertation avec les opérateurs, élaboration de lignes directrices, vérification de l'implémentation des définitions, validation des données, préparation de l'interface du site Internet, gestion de projets.

²⁷⁷ Sur la base du coût salarial moyen d'un niveau C, y compris 10 % de frais généraux.

Enfin, il y a un possible coût d'implémentation lié aux Service Level Agreements (SLA) de certains contrats avec les sous-traitants (par ex. pour les services clients, les réparations...) qui pourraient être revus. Aucune autre indication n'a été donnée concernant l'importance de cette probabilité et son impact sur les opérateurs.

Coûts récurrents annuels

- **Coûts récurrents directs pour l'IBPT**

Très limités, ces coûts portent principalement sur l'actualisation du baromètre de qualité avec les contributions reçues tous les 6 mois des opérateurs. Il peut encore y avoir un nombre limité de discussions concernant les (résultats des) mesures avec certains opérateurs.

- **Coûts récurrents directs pour les opérateurs**

Plutôt limités, ces coûts portent principalement sur l'actualisation des mesures (y compris des contrôles de qualité), la communication à l'IBPT (y compris les éventuelles discussions) et l'actualisation du site Internet.

- **Coûts indirects pour l'IBPT**

Un nouveau projet concernant les zones blanches (sans couverture) a finalement découlé du projet Atlas²⁷⁸ (qui peut être considéré comme un « outil » permettant de suivre les objectifs concernant l'agenda numérique, qui est lié à l'indicateur de qualité concernant la couverture des réseaux mobiles et qui avait pour objectif de fournir de la transparence quant à la couverture des réseaux fixes et mobiles). Concrètement, il y a de grandes attentes chez différents acteurs au niveau de l'élimination des zones blanches et l'on attend de l'IBPT qu'il avance des solutions. De par la dynamique du marché libéralisé, les opérateurs basent toutefois leurs plans d'investissement sur des considérations commerciales, limitant ainsi le rôle de l'IBPT à l'information et à la facilitation pures. En outre, le projet Atlas soulève une série de questions. Les réponses à celles-ci et les réunions et présentations qu'elles entraînent nécessitent 1/4 d'équivalent temps plein (ETP) de l'IBPT (soit environ la moitié du 1/2 ETP nécessaire pour la gestion du projet Atlas, soit 25 000 EUR/an).

- **Coûts et bénéfices indirects pour les opérateurs : impact sur la gestion de la réputation**

La publication du baromètre de qualité a reçu la couverture médiatique nécessaire. Le régulateur a ce faisant mis l'accent sur les ressources mises à la disposition de l'utilisateur final par l'IBPT afin de permettre un choix réfléchi, plutôt que sur les résultats en tant que tels.

Néanmoins, le rassemblement d'informations comparables concernant la qualité des services fournis facilitera grandement une analyse par d'autres parties que l'IBPT. Cela peut à la fois entraîner des messages positifs concernant le « best in class » et une communication « name and shame », les opérateurs ayant les moins bons résultats étant encouragés à augmenter la qualité de leurs services dans le meilleur des cas. Cela a été illustré par de nombreux exemples parus dans la presse après la publication du baromètre

²⁷⁸ Les coûts globaux pour l'interface du projet Atlas (développement et formation) s'élèvent à environ 50 000 EUR. Les ressources internes annuelles pour la maintenance de l'interface, le calcul des résultats par trimestre, les mesures et la gestion du projet nécessitent environ 0,5 ETP (soit 68 jours par an (service contrôle), 9 jours par an (service IT) et 15 jours par an (service consommateurs), pour un total de 92 jours (hors frais généraux) ; cela correspond à environ 50 000 EUR/an (y compris des frais généraux de 10 %).

de qualité²⁷⁹. Un tel phénomène a également pu être observé précédemment, après le projet Atlas : les résultats de ce projet sont utilisés pour objectiver/étayer des campagnes de marketing concernant la meilleure couverture du réseau à l'aide de données chiffrées publiées sur le site Internet de l'IBPT.

Les résultats des premières mesures indiquent que des opérateurs plus récents et/ou plus petits enregistrent de très bons résultats pour certains indicateurs (par ex. Mobile Vikings a un helpdesk très rapide et résout 87 % des problèmes au premier contact), ce qui pourrait leur permettre de plus facilement acquérir une part de marché plus importante. L'inverse est également vrai : de plus petits opérateurs obtiennent des scores étonnamment plus bas (par ex. SFR résout seulement 51 % des problèmes au premier contact).

Bénéfices pour le consommateur

Les bénéfices pour le consommateur ne sont pas clairs pour le moment. L'impact escompté est une sensibilisation et une autonomisation des consommateurs (« empowerment ») visant à leur permettre de prendre en compte les différences de qualité lorsqu'ils choisissent un opérateur. Un monitoring spécifique du marché devra montrer à quel point le consommateur tient effectivement davantage compte des différences de qualité en choisissant un opérateur.

Un autre impact positif pour le consommateur est la possibilité pour les opérateurs de recevoir un incitant supplémentaire à augmenter la qualité de leur service (cf. par exemple le fait que les SLA avec certains sous-traitants devront être revus).

Possibilités de simplifications

Les coûts évités vu l'approche choisie :

- Pendant la concertation qui a précédé la Décision du 15 juillet 2015, une série d'indicateurs ont été supprimés de la liste initiale du projet de décision.
- Aucune obligation d'audit externe onéreux n'a été imposée, les contrôles des (résultats des) mesures se font par l'IBPT même.

Simplifications pour l'avenir :

La Plateforme des opérateurs indique que si l'on envisage des adaptations au baromètre, celles-ci devront être débattues avec le secteur pour éviter les coûts inutiles. Ils renvoient ce faisant à la concertation préalable à la Décision du 15 juillet 2015. Aucune possibilité de simplifications immédiates n'a été identifiée.

Coûts et bénéfices des services d'assistance (accueil)

Aucune indication n'a été reçue concernant les coûts liés à l'accueil. En ce qui concerne les bénéfices pour les consommateurs, il va de soi que ceux-ci sont très importants, au vu à la fois de la (1) fréquence à laquelle les services d'assistance sont contactés et du (2) large éventail de questions et de problèmes pour lesquels le consommateur doit pouvoir s'adresser à l'accueil. Il convient de noter en outre l'attention donnée par la presse à l'indicateur concernant le délai de réponse pour l'accueil (cf. ci-dessus).

²⁷⁹ Par exemple : De Standaard le 14/10/2016 : « Mobile Vikings heeft de snelste helpdesk, Scarlet de traagste » ; De Morgen le 13/10/2016 « Deze operatoren helpen u het snelst (en het traagst) » ; L'Avenir le 13/10/2016 « Baromètre de la qualité des services de télécommunications ».

3.7.5 Les mesures relatives à la « Qualité » sont-elles cohérentes ?

L'article 116 LCE prévoit que « lorsque » les opérateurs mettent à disposition un service d'assistance par téléphone, ce service d'assistance doit répondre à certaines conditions, décrites dans l'article. Il convient de remarquer qu'aucune obligation n'est imposée pour avoir un service d'assistance, mais que celui-ci serait repris comme un libre choix selon la formulation. Pour un service important comme la communication, il semble dans la pratique impensable que celle-ci fonctionne sans l'assistance téléphonique nécessaire pour les utilisateurs.

C'est la loi de 2011 qui a, à bon escient, adapté l'article 166 LCE selon la formulation actuelle. Selon l'exposé des motifs de la disposition modificative (article 15), la directive 2009/136 a supprimé l'obligation de fournir des services d'assistance téléphonique qui existait précédemment (alors reprise dans la DSU), étant donné que les opérateurs conviennent de ces services, qui peuvent être hétérogènes, avec les prestataires de services d'assistance téléphonique²⁸⁰. D'autre part, l'article 15 du Code d'éthique prévoit qu'un prestataire de services doit organiser un service clientèle accessible via un numéro de téléphone national dont les coûts des communications à la minute ne dépassent pas ceux d'un appel vers un numéro géographique²⁸¹. En outre, l'article 9 de la Loi sur la radiotransmission exige bel et bien que l'opérateur mette à la disposition de ses abonnés un service d'assistance par téléphone accessible par un numéro géographique ou par un numéro non géographique. Il s'agit bel et bien d'une prescription. Cette réglementation n'est par conséquent pas cohérente.

²⁸⁰ La Charte en faveur de la clientèle peut régler une même problématique, mais est un instrument facultatif, non contraignant.

²⁸¹ Cette disposition a effectivement une valeur ajoutée dans le sens où l'on évite au moins le coût d'un numéro payant. Il est difficile de déterminer si l'intention du texte de loi est d'exiger l'existence d'un helpdesk, mais du point de vue strictement textuel, la formulation va bel et bien dans ce sens.

3.8 Application

3.8.1 Code d'éthique et Commission d'éthique pour les télécommunications

Comme déjà évoqué ici et là dans le rapport, l'application du Code d'éthique par la Commission d'éthique s'avère problématique. Cela s'explique par :

- l'intégration d'une législation très hétérogène portant sur des catégories très variées de prestataires de services et dans différents secteurs (jeux et paris, services sexuels, divination, services d'information et d'investissement) ;
- cette législation constitue en grande partie une double législation, qui chevauche la législation générale, comme la législation horizontale ou relative aux infractions (pratiques du marché, interdiction des pratiques trompeuses...) ;
- cette législation peut être soumise au contrôle d'autres autorités de surveillance avec des compétences concurrentes en matière de détection, de traitement des plaintes et de sanctions (autorités pénales, commission des jeux de hasard, SPF Économie (inspection économique)) ;
- la Commission d'éthique ne dispose pas de l'infrastructure et des ressources nécessaires pour exercer un contrôle approprié (un large consensus existe sur ce point, ce qui est clairement indiqué par la Commission d'éthique même)
- une partie importante des problèmes actuels sur le marché ne sont pas abordés par le Code d'éthique (m-Commerce, in-apps).

Le Service de médiation indique dans le rapport annuel de 2015 que trop de plaintes sont encore formulées en matière de facturation par les opérateurs de services SMS premium et d'appels vers des numéros 090x (respectivement 518 et 152 plaintes)²⁸². Les opérateurs affirment aussi qu'ils doivent traiter trop de plaintes relatives aux services payants, qu'ils règlent, alors qu'ils ont trop peu de contrôle sur les pratiques des prestataires de services incriminées. Il est souvent question de fraude et le prestataire réel des services se révèle difficile à tracer. Ce problème d'identification des prestataires de services est absolument reconnu²⁸³ et pourrait éventuellement être résolu via un site Internet centralisé avec une fonction de recherche, entre autres via les numéros utilisés.

Le champ d'application du Code d'éthique se limite aux numéros payants et n'est donc pas suffisamment actuel. De plus en plus d'activités problématiques, qui nuisent aux consommateurs et souvent aux mineurs, n'utilisent pas de numéros payants mais fonctionnent via des liens Internet directs. Le Service de médiation renvoie au phénomène du m-Commerce²⁸⁴ ; souvent, l'on renvoie à la problématique des in-apps²⁸⁵, où les mineurs effectuent des achats via des jeux, sans comprendre que la transaction financière a effectivement lieu (et ces transactions sont souvent onéreuses). Ces problèmes sont souvent reconnus au niveau européen. En général, et à un niveau plus large, l'on peut par ailleurs souligner la problématique des services OTT qui peuvent entraîner des risques importants pour les consommateurs mais qui ne relèvent pas de la réglementation télécoms actuelle, ce qui engendre une stratégie inefficace et particulièrement incohérente vis-à-vis des prestataires de services qui peuvent souvent être considérés comme des services similaires. Cette

²⁸² Rapport annuel 2015, p. 42.

²⁸³ Cela a été indiqué par exemple dans la note de la Commission d'éthique du 29 septembre 2014 aux Ministres des Télécommunications et des Consommateurs.

²⁸⁴ Rapport annuel 2015, p. 37 et suivantes

²⁸⁵ Voir entre autres la note de la Commission d'éthique aux ministres du 29 septembre 2014.

problématique propre à l'évolution, désormais inéluctable, de la société numérique doit être traitée au niveau européen²⁸⁶.

Au niveau de la *réglementation* dans le Code d'éthique même, l'on peut proposer de dédoubler les dispositions pour lesquelles aucune disposition spécifique au secteur n'est nécessaire et pour lesquelles l'on peut faire appel à une législation horizontale, plus large. C'est conforme aux principes de « Better Regulation », en respectant le principe selon lequel la législation spécifique au secteur peut être maintenue si celle-ci se justifie par les pratiques ou risques particuliers du secteur concerné²⁸⁷. L'on évite donc en même temps les éventuelles infractions au principe « non bis in idem », qui préoccupaient déjà le Conseil d'État au moment de la publication du Code d'éthique en 2011²⁸⁸.

La complexité des règles reprises dans différentes sources, qui peuvent par ailleurs se contredire²⁸⁹, et la multitude de régulateurs compétents possibles indiquent l'incohérence de la législation et peuvent entraîner une insécurité juridique et une confusion auprès du consommateur et des prestataires de services.

Les dispositions du Code d'éthique qui décrivent essentiellement des délits de droit commun peuvent être considérées comme redondantes et peuvent être laissées au droit pénal et aux autorités compétentes pour l'application du droit pénal. Concrètement, l'on peut penser aux dispositions des articles 7, 8 et 9 du Code d'éthique (entre autres la haine, la discrimination, l'atteinte à l'intégrité, la prostitution et d'autres services sexuels, certaines activités destinées aux mineurs, l'incitation aux délits...).

D'autres dispositions sont essentiellement des applications de la législation horizontale en matière de protection des consommateurs, principalement reprises dans le CDE (interdiction de pratiques agressives ou trompeuses ; clauses contractuelles déséquilibrées ; imprécision concernant la conclusion et la fin des contrats, la publicité non sollicitée, l'achat forcé...). De telles dispositions peuvent être maintenues dans la législation horizontale et le contrôle de leur respect devrait relever des services du SPF Économie (inspection économique)²⁹⁰, qui ont de l'expérience dans la détection de telles pratiques du marché et qui disposent d'une infrastructure chevronnée. Dans le contexte de l'application internationale des activités transfrontières, le SPF Économie est en outre le point de contact pour la Belgique et est pour cette raison aussi mieux placé pour occuper un rôle central dans l'application.

À l'annexe 5, nous avons établi une liste évaluant les règles du Code d'éthique du point de vue de la « double » législation ou de la valeur ajoutée spécifique.

Cela n'empêche pas le fait que des dispositions très particulières puissent être reprises dans des codes spécifiques, tels que sectoriels, pour des raisons de clarté et de sécurité juridique. Ceux-ci

²⁸⁶ Entre-temps, depuis 2015, une forme d'autorégulation est d'application (directives GOF pour les services « direct operator billing »).

²⁸⁷ Voir ci-dessus.

²⁸⁸ Cette préoccupation a entre autres également été exprimée dans un courrier de l'IBPT au président et à la directrice générale du SPF Économie du 18 septembre 2015, dans l'avis de la Commission d'éthique concernant les propositions de l'IBPT du 22 décembre 2015 et un courrier au Ministre des Télécommunications du 2 février 2016.

²⁸⁹ Cela ne vaut pas uniquement pour le Code d'éthique : il y a aussi des contradictions entre la LCE et la Loi sur la radiotransmission, comme indiqué ailleurs dans le présent rapport.

²⁹⁰ Un protocole a déjà été convenu en 2012 entre ces services pour une répartition des affaires signalées. Un protocole a également été convenu avec le Service de médiation pour les télécommunications pour le renvoi d'affaires.

existaient par le passé et pourraient éventuellement être réintroduits de manière plus efficace. Nous pensons par analogie au code sectoriel en matière de publicité du Jury d'éthique publicitaire (JEP), même s'il faut reconnaître que l'analogie n'est pas entièrement valable. La publicité classique est rapidement remarquée et entraîne rapidement des plaintes ; en outre, il n'y a pas nécessairement un impact financier dommageable pour le consommateur. Dans le secteur des numéros payants, les pratiques sont moins transparentes, un préjudice financier direct peut bel et bien en résulter pour le consommateur et les prestataires de services ne sont pas toujours facilement traçables. Un code sectoriel n'offrira jamais une solution complète tant il est vrai que les décisions prises dans le cadre de l'autorégulation sont en général respectées sur une base volontaire et que des sanctions dures peuvent rarement être imposées par l'organe d'autorégulation. Si une obligation d'inscription ou un système de licence peuvent être introduits pour les prestataires de services, une suspension ou une interdiction professionnelle peuvent éventuellement être instaurées. La Commission d'éthique (si celle-ci est maintenue) ou l'IBPT pourraient demander aux opérateurs de soutenir la suspension de certains services, comme c'est déjà le cas.

Un Point de contact suffisamment connu du consommateur et fonctionnant correctement pour les plaintes générales des consommateurs peut être très utile pour une application effective des règles qui protègent le consommateur contre les pratiques douteuses. Il est en outre important que le consommateur ne doive pas qualifier les pratiques qu'il dénonce selon certains intitulés ou règles, mais que le Point de contact le fasse pour lui et renvoie le consommateur vers le bon régulateur, que cela soit l'IBPT, le Service de médiation pour les télécommunications, le Service de médiation pour le consommateur, le parquet, le SPF Économie, la Commission des jeux de hasard ou n'importe quelle autorité compétente. Aux Pays-Bas, ConsuWijzer assume ce rôle pour l'ACM (Autoriteit Consument en Markt) ; en Belgique, il existe depuis peu un Point de contact (<https://pointdecontact.belgique.be/>). Il semble pour le moment que le Point de contact soit encore insuffisamment connu en tant que point de repère pour les plaintes dans le domaine des communications et du Code d'éthique. Les renvois entre les différents services ont un effet décourageant pour le consommateur et peuvent être limités via un seul service fonctionnant correctement (qui examine ou non d'abord lui-même la plainte sur ses mérites et qui peut donner des conseils en la matière).

En outre, l'on doit prévoir le fait que des plaignants professionnels (la plupart du temps des concurrents) puissent introduire les plaintes appropriées, dans le cadre du CDE (action en cessation, plainte dans le cadre de l'inspection), ou une plainte auprès d'un organe d'autorégulation. La procédure actuelle pour la Commission d'éthique prévoit qu'en cas de plainte (même minime) d'un plaignant professionnel, une procédure formelle est de facto lancée. Celle-ci demande du temps et comporte différentes étapes procédurales, alors que la Commission d'éthique n'est pas en mesure, au vu de ses ressources et de sa composition actuelles, de mener de manière rapide et efficiente de telles procédures²⁹¹.

La Commission d'éthique se compose pour le moment des représentants de différentes organisations, qui, outre leur qualité de membre, y remplissent également d'autres tâches. La Commission décide des plaintes et peut prononcer des sanctions administratives (amendes, parfois aussi la suspension des services). Ces sanctions sont considérées comme des sanctions pénales. Le secrétariat, assuré par l'IBPT, reçoit les plaintes et effectue l'enquête préliminaire concernant la

²⁹¹ En outre, des incohérences sont apparues entre d'une part l'AR Procédure de 2007 et d'autre part l'article 134 LCE après ses modifications en 2011 et 2014. L'AR ne tient ainsi pas compte du rapport de l'auditorat, du droit d'initiative propre du secrétariat de la Commission d'éthique ou de la possibilité d'une procédure multipartite.

pratique dénoncée. En principe, il peut également procéder à des enquêtes de sa propre initiative. La Cour d'appel de Bruxelles s'est prononcée dans un arrêt interlocutoire sur le fait que la procédure ne répond pas aux garanties requises par l'art. 6 CEDH²⁹². Il semble qu'il n'y ait plus de rôle spécifique réservé à la Commission d'éthique en cas d'arrangement correct et cohérent entre d'autres services compétents.

3.8.2 Loi sur la radiotransmission

La Loi sur la Radiotransmission du 15 mai 2007 s'applique aux services de radiotransmission (consistant en la transmission de signaux de programmes de radiodiffusion sonore ou télévisuelle sur des réseaux de communications électroniques). En matière de protection des consommateurs, cette loi présente une législation en majeure partie parallèle à celle de la LCE, même s'il y a des différences qui ne sont pas immédiatement justifiées et qui constituent donc une incohérence²⁹³.

En ce qui concerne l'*exécution*, cette loi prévoit certaines dispositions dans une décision de l'IBPT, mais l'*application* relève du SPF Économie, même si la collaboration du Service de médiation pour les télécommunications est prévue.

Le champ d'application de la loi est toutefois très limité, vu que celle-ci n'est applicable qu'aux services de télévision fournis seuls (pas de packs). Dans la pratique, il s'avère qu'aucune plainte n'a été traitée concernant cette loi, de sorte qu'il est recommandé de rassembler les compétences en la matière auprès de l'IBPT, qui peut ainsi exercer un contrôle de manière plus cohérente de ce service, qui est, sur le plan du contenu, fortement réglé par analogie avec la LCE et pour lequel il est préférable qu'il relève du contrôle administratif de l'IBPT que du contrôle pénal du SPF Économie²⁹⁴.

3.8.3 Règlement extrajudiciaire des litiges

Les possibilités de règlement extrajudiciaire efficient des litiges sont actuellement trop limitées pour le consommateur. Le Service de médiation pour les télécommunications apporte bel et bien un soutien, mais ne règle pas les litiges. Test-Achats semble pouvoir trouver un arrangement avec les opérateurs dans une série de cas, comme en ce qui concerne la représentation du débit Internet. Cela n'empêche pas le fait qu'une procédure de règlement extrajudiciaire des litiges devrait être établie, conformément à la directive REL 2013/11 et à l'art. 34 de la DSU.

²⁹² Bruxelles, le 3 juin 2015, AR 2014/AR/2447 et 2449.

²⁹³ Ainsi, l'opérateur doit, en vertu de l'art. 9 de cette loi, avoir une ligne d'assistance téléphonique pour les utilisateurs, ce qui (en théorie) n'est pas obligatoire pour les opérateurs en vertu de l'art. 116 de la LCE. Ainsi, selon l'art. 113/2 LCE, un AR peut fixer une indemnité en cas d'interruption du service, alors que la Loi sur la radiotransmission n'offre pas cette possibilité (bien que l'interruption d'un service de télévision soit également très gênante pour le consommateur).

²⁹⁴ Ce point de vue a entre autres été exposé dans un courrier de l'IBPT au président et à la directrice générale du SPF Économie du 18 septembre 2015.

4. Synthèse de l'analyse ex post par thème

4.1 Transparence et comparaison

	Pertinence ²⁹⁵	Efficacité	Efficienne	Cohérence
Sous-thème 1 : Les informations à fournir concernant les plans tarifaires (contenu et format), y compris le simulateur tarifaire, les fiches d'information et la page web personnelle	Européen (DSU)	Variable : <ul style="list-style-type: none"> - L'utilisation du simulateur tarifaire a connu un pic et doit être stimulée par des actions médiatiques, le consommateur utilise d'autres méthodes de comparaison - La valeur ajoutée des fiches d'information semble limitée - Outre la facture, la page web personnelle apparaît comme un outil efficace pour le consommateur pour surveiller la consommation 	Possibilités d'amélioration : <ul style="list-style-type: none"> - Éviter un simulateur tarifaire trop complexe : la simplicité peut entraîner davantage de bénéfices et en tout cas moins de coûts - Les bénéfices escomptés d'un remaniement de la page web personnelle sont très limités - La suppression des fiches d'information peut être envisagée 	La législation change très rapidement
Sous-thème 2 : Le contenu du contrat et les conditions générales	La vitesse et le volume de téléchargement d'une connexion à haut débit (depuis 2012) : répondent à l'importance considérable et accrue de nouvelles applications et de nouveaux services. C'est également confirmé au niveau européen (Règlement (UE) 2015/2120). L'enquête consommateurs de l'IBPT ne révèle toutefois pas une récente augmentation de l'importance	En général : satisfaction au niveau du contenu et clarté En matière de Vitesse : Seuls 8 % des consommateurs savent que la vitesse Internet est mentionnée sur le contrat	Aucune indication des coûts ou d'autres charges par les opérateurs	De nombreux concepts différents sont utilisés : consommateur, utilisateur final, abonné, abonné avec un maximum de 5 numéros (d'appel)... ; cela crée une certaine confusion pour savoir ce qui est applicable à qui.
Sous-thème 3 : La facture	Européen (DSU)	Pas de données disponibles	Pas de préférence marquée des consommateurs pour recevoir des informations supplémentaires via la facture.	Différentes notifications via un document comme la facture ne correspondent pas à la fonction réelle de la facture

²⁹⁵ Si la pertinence a été définie au niveau européen (cf. « européen »), la question de savoir si l'ensemble des mesures prises en Belgique sont proportionnelles aux besoins concrets en Belgique sera traitée sous le critère « efficience ».

<p>Sous-thème 4 : La transparence dans le Code d'éthique (obligations concernant la fourniture d'informations et les publicités pour des services payants)</p>	<p>Européen (différentes directives)</p>	<p>L'identification des prestataires de services est parfois difficile via les opérateurs.</p> <p>Souvent double réglementation, souvent en concurrence avec d'autres règles et d'autres régulateurs. Insuffisamment de données disponibles pour une véritable efficacité. Manque de ressources pour suffisamment de contrôles.</p>	<p>Manque de ressources pour suffisamment de contrôles.</p>	<p>Plus logique de considérer la réglementation comme une application spécifique au secteur du droit horizontal des consommateurs (sous la compétence du SPF Économie) avec un code de conduite sectoriel</p>
---	--	---	---	---

4.2 Migration (ou : « Changement de fournisseur »)

	Pertinence	Efficacité	Efficience	Cohérence
<p>Sous-thème 1 : Portabilité des numéros</p>	<p>Européen (DSU)</p>	<p>Le nombre de portages a clairement augmenté depuis 2012.</p> <p>Les résultats de la Belgique sont toutefois mauvais par rapport à l'UE 28 au niveau du pourcentage de renouvellement des contrats. Cela dépend peut-être du constat selon lequel le consommateur belge est de manière générale satisfait de son opérateur ou n'a pas envie de changer. La Belgique connaît le plus haut pourcentage de consommateurs inertes dans l'UE 28. Aucune information n'est disponible concernant la partie des consommateurs qui ne changent pas parce qu'ils ne trouvent pas d'offre mieux adaptée à leurs besoins.</p>	<p>Pas de remarques spécifiques</p>	<p>La différence importante entre les règles contraignantes en matière de portabilité des numéros et le code de conduite concernant les e-mails et l'hébergement d'une part et l'absence de règles pour la migration des offres conjointes d'autre part entraîne à l'heure actuelle des communications erronées et une mauvaise compréhension de la législation applicable aux offres conjointes. Cela entraîne une négligence au niveau des opérations de résiliation obligatoires et donc une double facturation.</p>
<p>Sous-thème 2 : L'organisation de la migration vers un nouvel opérateur (fixe) (cf. projet « Easy Switch »)</p>	<p>Au vu de l'évolution commerciale vers davantage d'offres groupées, le projet Easy Switch offre une réponse aux problèmes de migration qui ne sont pas abordés par la portabilité des numéros et sont aujourd'hui un frein au changement d'opérateur</p>	<p><i>(mesure pas encore implémentée)</i></p>	<p>Les opérateurs demandent que l'IBPT assume un rôle de facilitateur pour pouvoir garantir une implémentation efficace, efficiente et dans les temps du projet Easy Switch.</p>	

	Pertinence	Efficacité	Efficienc	Cohérence
<p>Sous-thème 3 :</p> <p>Le code de conduite en matière de portabilité des e-mails et de l'hébergement</p>	<p>Au vu de l'évolution commerciale vers l'offre d'autres services (hébergement, e-mail) dans un pack total, il est important de pouvoir transférer l'ensemble des services dans le cadre d'une migration. L'absence de cette possibilité freine le changement d'opérateur.</p>	<p>Cette mesure est peu connue, ce qui peut influencer négativement l'efficacité.</p>	<p>Pas de remarques spécifiques</p>	<p>Pas d'incohérences</p>
<p>Sous-thème 4 :</p> <p>Dispositions concernant la durée et la possibilité de résiliation d'un contrat (« fluidité »)</p>	<p>La mesure relative au remplacement d'un contrat à durée déterminée par un autre contrat à durée déterminée trouve son origine dans des pratiques spécifiques du marché (d'un opérateur). Depuis 2012, les opérateurs sont en grande partie passés aux contrats à durée indéterminée.</p>	<p>Très efficace : le nombre de plaintes relatives à la résiliation a diminué de manière radicale depuis 2012 (en particulier en ce qui concerne les indemnités de rupture et les délais de préavis).</p> <p>La valeur résiduelle des produits dans une vente couplée peut de facto encore entraîner un effet de « lock in ».</p>	<p>Bénéfices élevés pour le consommateur (en particulier du fait de la règle des 6 mois)</p> <p>Effets indésirables pour les opérateurs : La règle des 6 mois vaut aussi pour certaines entreprises (max. 5 numéros)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le concept de « numéro » (pour les « abonnés qui ne possèdent pas plus de 5 numéros ») entraîne des difficultés d'interprétation et éventuellement l'application non visée de mesures pour les consommateurs sur de grandes structures - Incohérence de la disposition spécifique au secteur concernant le renouvellement automatique des contrats à durée déterminée - Des directives raisonnables concernant la délimitation de la disposition relative à la résiliation sans frais après la modification d'une clause semblent recommandées.

4.3 Gestion des coûts

	Pertinence	Efficacité	Efficiences	Cohérence
<p>Sous-thème 1 :</p> <p>Bill Shock</p>	<p>La mesure vise à éliminer une protection inégale entre les communications nationales et l'itinérance.</p> <p>La pertinence de la mesure en matière de « Bill Shock » est confirmée par le fait que 80 % des répondants de l'IBPT indiquent qu'ils estiment utile de recevoir un SMS lorsqu'ils dépassent un plafond tarifaire.</p>	<p>L'existence de la mesure est assez bien connue, mais il existe clairement une confusion autour des plafonds financiers. C'est peut-être également le cas pour la mesure européenne en matière de « Bill Shock » pour l'itinérance.</p> <p>L'efficacité peut être menacée par le fait que certains opérateurs n'envoient pas les messages d'avertissement pour la téléphonie (pas pour la consommation de données) en temps réel.</p>	<p>Les coûts et les charges pour les opérateurs ont été restreints en limitant la mesure aux services qui engendrent la plupart des plaintes (téléphonie mobile et Internet mobile).</p>	<p>Les règles applicables sont reprises de manière fragmentaire dans divers instruments : 2 textes de loi, 2 arrêtés royaux et 1 décision de l'IBPT. Vu que les règles n'ont pas été instaurées au même moment, il est de facto question d'une superposition de différents systèmes d'avertissement, comme l'a affirmé l'IBPT lui-même.</p> <p>Dans le cadre du calcul du plafond qui donne lieu à l'envoi du message d'avertissement « Bill Shock », l'on ne sait pas toujours déterminer clairement si des services premium y sont effectivement inclus. Cela peut entraîner une très grande confusion auprès du consommateur. Enfin, tous les services payants n'entraînent pas de messages d'avertissement par tranche de 10 EUR.</p>
<p>Sous-thème 2 :</p> <p>Call Barring</p>	<p>Européen</p> <p>Lors de son introduction en Belgique, visait principalement à préserver des consommateurs faibles, comme des mineurs, contre l'usage abusif de numéros d'appel vers des services onéreux (« premium ») et/ou des services dont le contenu est destiné aux adultes</p>	<p>Toutefois, le problème est aujourd'hui en train de se déplacer et de passer des services de télécoms/communications électroniques aux services Internet/OTT (par ex. sous la forme d'achats « in-apps »). Le « Call Barring » ne peut pas résoudre ces problèmes.</p>	<p>Aucune remarque spécifique sur les coûts pour les opérateurs. À l'avenir, les opérateurs demandent que l'IBPT vérifie systématiquement, dans le cadre d'une réflexion concernant les obligations en matière de « Call Barring », si celles-ci ne sont pas réalisables plus efficacement via les équipements des utilisateurs finals plutôt qu'au niveau du réseau.</p>	<p>Pour certains numéros payants pour lesquels des messages d'avertissement sont possibles, un « Call Barring » spécifique est également possible ; pour d'autres, ce n'est pas le cas.</p> <p>Le manque de clarté et de cohérence concernant la manière dont le consommateur doit être informé des différentes mesures de gestion de coûts peut entraîner une insécurité juridique.</p>
<p>Sous-thème 3 :</p> <p>La fourniture d'informations sur les tarifs applicables concernant un numéro ou</p>	<p>Les numéros 070 sont trop peu reconnus comme des numéros payants.</p>	<p>Vu la nature de la mesure pour les numéros 070 (message d'avertissement préalable), l'on peut partir du principe que celle-ci est efficace pour expliquer aux consommateurs les conditions</p>	<p>Les mesures permettent de sensibiliser les consommateurs aux numéros payants</p>	<p>Les règles applicables sont reprises de manière fragmentaire dans divers instruments : un arrêté royal (pour les numéros 090X) et une décision de l'IBPT</p>

<p>un service soumis à des conditions tarifaires particulières et la fourniture de services payants via des séries de numéros prédéterminées et à des tarifs fixés</p>		<p>auxquelles ces numéros peuvent être appelés.</p>	<p>Au niveau des coûts pour les opérateurs, l'on a pris en compte le fait qu'une suppression du caractère payant des numéros 070 aurait une lourde influence sur les modèles commerciaux (légitimes) existants des prestataires de services et exigerait par conséquent des efforts techniques et commerciaux considérables de la part des opérateurs (adaptations des systèmes de facturation, renégociations des contrats avec les fournisseurs de services, etc.).</p>	<p>(pour les numéros 070)</p>
--	--	---	---	-------------------------------

4.4 Protection des personnes vulnérables

	Pertinence	Efficacité	Efficiace	Cohérence
<p>Sous-thème 1 :</p> <p>La garantie d'un accès équivalent et du choix pour les personnes atteintes d'un handicap</p>	Européen (DSU)	Pas d'informations spécifiques, pas d'indication de problèmes.	Pas d'indications	Pas de remarques
<p>Sous-thème 2 :</p> <p>La publication d'informations via un site Internet et une brochure gratuite pour les personnes atteintes d'un handicap</p>	Européen (DSU)	<p>L'accessibilité des pages web reprenant des informations intéressantes pour les personnes handicapées laisse à désirer.</p> <p>Aucun chiffre n'est disponible concernant le nombre de plaintes que cela entraîne.</p>	Pas d'indications	Pas de remarques
<p>Sous-thème 3 :</p> <p>La protection des mineurs d'âge</p>	Justification dans le Rapport au Roi du Code d'éthique ; il s'agit d'une protection spécifique dans le cadre de certains services payants	Le nombre de plaintes impliquant des mineurs d'âge a augmenté ces dernières années (toutefois, il s'agit généralement d'excès au niveau des données)	Pas d'indications	<p>La problématique de la protection des mineurs d'âge est essentiellement une problématique de gestion des coûts</p> <p>L'approche concernant les incohérences entre le risque considérable lié aux OTT et l'absence de protection est de préférence élaborée au niveau européen.</p>

4.5 Autres protections

	Pertinence	Efficacité	Efficiace	Cohérence
<p>Sous-thème 1 :</p> <p>La liste des mesures que peuvent prendre les opérateurs en cas de factures impayées (pas encore exécutées)</p>	<p><i>(mesure pas encore exécutée)</i></p>	<p><i>(mesure pas encore exécutée)</i></p>	<p><i>(mesure pas encore exécutée)</i></p>	<p>L'art. 119 LCE n'a pas été exécuté par l'AM prévu et sera peut-être modifié.</p>
<p>Sous-thème 2 :</p> <p>Dispositions concernant la prospection directe (registre « Ne m'appellez plus »)</p>	<p>Le rapport au Roi renvoie à la nécessité de mettre fin à des pratiques ressenties comme gênantes par de nombreux abonnés au téléphone.</p>	<p>Plus d'un million de numéros sont déjà enregistrés sur la liste « Ne m'appellez plus ».</p> <p>Par contre, l'on constate que la liste n'est pas toujours respectée ; plus de contrôles seront nécessaires à cet effet.</p>	<p>Responsabilité partagée entre les opérateurs et les télévendeurs, sont arrivés ensemble à une bonne solution</p> <p>Les bénéfices pour les consommateurs sont accessibles ; l'inscription au registre est très facile</p>	<p>Pas de remarques</p>
<p>Sous-thème 3 :</p> <p>Protection étendue contre les abus et les pratiques de marché déloyales</p>				<p>Problématique de législations qui se chevauchent souvent, qui sont parfois doubles, à moins qu'il n'y ait suffisamment de dérogations spécifiques à la règle générale, de manière à ce qu'il soit réellement question d'une « lex specialis » mieux adaptée aux besoins spécifiques du secteur.</p>

4.6 Qualité

	Pertinence	Efficacité	Efficienne	Cohérence
<p>Sous-thème 1 :</p> <p>Les indicateurs de qualité pour les services fournis aux consommateurs</p>	<p>Sur la base des informations de l'enquête consommateurs et au vu de la forte diminution des plaintes depuis 2013, il apparaît qu'il n'y a pas en 2015-2016 de besoin prononcé pour de nouveaux indicateurs et un baromètre de qualité. Une nouvelle action du régulateur reste toutefois pertinente, vu que les indicateurs retenus occupent toujours, selon le dernier rapport annuel du Service de médiation pour les télécommunications, un rôle prééminent dans les dossiers traités par le Médiateur. En outre, la question se pose de savoir dans quelle mesure l'annonce du baromètre a déjà eu ou non un effet positif.</p> <p>D'autre part, les plaintes relatives à la qualité restent encore la catégorie principale.</p>	<p>L'on n'attend pas un impact important sur les consommateurs.</p>	<p>Il s'est avéré, inopinément, que l'élaboration détaillée des définitions des paramètres, visant à obtenir des résultats comparables par opérateur, nécessitait beaucoup de travail.</p> <p>Il est difficile d'estimer au préalable l'effet de la publication du baromètre de qualité, il ressort déjà des premiers résultats que les petits comme les grands opérateurs enregistrent de bons résultats pour différents indicateurs</p>	<p>Pas de remarques.</p>
<p>Sous-thème 2 :</p> <p>Services d'assistance (accueil des clients),</p>	<p>Européen (DSU)</p> <p>Complété par l'autorégulation (Charte en faveur de la clientèle) d'application depuis 2012</p>	<p>Il s'avère que la Charte n'est pas toujours respectée</p> <p>Ce n'est qu'en 2015 que le nombre de plaintes concernant l'accueil est pour la première fois inférieur au niveau d'avant 2012.</p> <p>Le suivi des plaintes par les opérateurs entraîne, au cours de la période 2012-2015, plus de plaintes par année que les années précédentes (2010-2011).</p> <p>Le nombre de plaintes est toutefois peut-être influencé par l'effet d'une plus grande sensibilisation suite à la Charte.</p>	<p>Pas d'indications</p>	<p>L'article 116 LCE prévoit que « lorsque » les opérateurs mettent à disposition un service d'assistance par téléphone, ce service d'assistance doit répondre à certaines conditions, décrites dans l'article (il ne s'agit donc pas d'une obligation en théorie ? – dans la pratique, chaque opérateur aura bel et bien besoin d'un service d'assistance).</p> <p>Cela ne semble pas cohérent avec les dispositions du Code d'éthique (art. 15) et la Loi sur la radiotransmission (art. 9), qui prescrivent dans les deux cas un service d'assistance par téléphone.</p>

4.7 Application

Le Code d'éthique et son application par la Commission d'éthique sont problématiques.

Cela s'explique par :

- l'intégration d'une législation très hétérogène portant sur des catégories très variées de prestataires de services et dans différents secteurs (jeux et paris, services sexuels, divination, services d'information et d'investissement) ;
- cette législation constitue en grande partie une double législation, qui chevauche la législation générale, comme la législation horizontale ou relative aux infractions (pratiques du marché, interdiction des pratiques trompeuses...);
- cette législation peut être soumise au contrôle d'autres autorités de surveillance avec des compétences concurrentes en matière de détection, de traitement des plaintes et de sanctions (autorités pénales, commission des jeux de hasard, SPF Économie (inspection économique)) ;
- la Commission d'éthique ne dispose pas de l'infrastructure et des ressources nécessaires pour exercer un contrôle approprié (un large consensus existe sur ce point, ce qui est clairement indiqué par la Commission d'éthique même)
- une partie importante des problèmes actuels sur le marché ne sont pas abordés par le Code d'éthique (m-Commerce ; achats in-apps).

Pour une question de cohérence, les dispositions qui chevauchent d'autres législations (pénale, CDE) devraient être abrogées et un contrôle général devrait être attribué au SPF Économie, qui a de meilleures infrastructures et une plus grande expérience en matière de détection. En outre, l'on peut penser à un code sectoriel (cf. JEP, mais l'analogie n'est pas parfaite).

Nous pensons surtout à une meilleure publicité pour le Point de contact au niveau de la sécurité juridique et l'accessibilité pour le consommateur.

Par ailleurs, un règlement extrajudiciaire rapide des litiges devrait être prévu (directives REL, DSU).

L'application de la Loi sur la radiotransmission devrait être attribuée à l'IBPT, en raison de l'analogie avec la surveillance existante et les règles ressemblantes pour la protection des consommateurs.

5. Conclusions générales et recommandations

5.1 Conclusions générales

Les chapitres qui précèdent ont révélé que, ces dernières années, des améliorations considérables ont été réalisées dans une série de domaines en ce qui concerne la protection du consommateur dans le secteur des télécoms. Les frais de résiliation excessifs et décourageants ont ainsi quasiment été bannis du marché du fait de la possibilité de résiliation sans frais après 6 mois, une série de « Bill Shocks » sont détectés bien plus rapidement grâce au mécanisme d'avertissement introduit vis-à-vis des communications mobiles nationales et la résiliation des contrats, même immédiate, est devenue bien plus facile pour le consommateur. En bref, la Loi de 2012 a clairement eu un grand impact, tout le monde s'accorde sur ce point. L'évolution positive est également confirmée de manière globale, sur la base de l'évolution de l'indicateur de performance des marchés de la Commission européenne (voir en annexe 4).

En outre, l'analyse a, malgré des informations assez limitées de la part des opérateurs concernant leurs coûts d'implémentation (cf. section 2.2.3) permis d'identifier une série de recommandations pour l'avenir. Ces recommandations suivent avant tout la structure telle que demandée par l'IBPT dans le cahier des charges n° 2016/CONS/IMPACT, à savoir :

1. Des recommandations concernant le remaniement ou la simplification, en vue de leur amélioration, des **mécanismes juridiques** actuellement en développement. Les recommandations doivent pour ce faire comporter des propositions pour des solutions législatives/réglementaires/de régulation, si nécessaire ;
2. Des recommandations concernant la diminution des coûts (administratifs) supportés par **le secteur** pour exécuter ces règles, en présentant les principes des solutions législatives/réglementaires/de régulation, si nécessaire ;
3. Des recommandations concernant le temps qui pourrait être gagné au sein de **l'autorité de régulation**.

En outre, une série de recommandations ont également été formulées en se basant plutôt sur le **consommateur**. Celles-ci concernent des :

4. Recommandations concernant l'évaluation de la pertinence des mesures pour le consommateur
5. Recommandations concernant la mesure de l'efficacité des mesures
6. Recommandations concernant la mesure ex ante de l'efficience des mesures

5.2 Recommandations concernant le remaniement ou la simplification de mécanismes juridiques

5.2.1 Suppression progressive des règles spécifiques au secteur et convergence

La politique européenne concernant le marché unique numérique et la communication est clairement orientée vers une simplification de la régulation dans ces domaines, de manière horizontale. L'UE comprend que les évolutions des services sur Internet pour le consommateur sont de plus en plus substituables aux moyens de communications plus classiques plutôt basés sur des numéros. Les services OTT remplissent de plus en plus souvent les mêmes fonctions que les services de communications plus classiques. Le « chat » en ligne gagne de plus en plus de terrain par rapport au « chat » via les numéros payants ; les achats de gadgets électroniques par des jeunes se font davantage via des applications et des applications dans des jeux que via des numéros payants, etc. Les communications via des ressources audiovisuelles se font de plus en plus souvent en ligne. La politique de l'UE visera à réglementer de manière égale des services similaires sur le plan fonctionnel et substituables pour le consommateur, dans la mesure du possible, via une réglementation horizontale et neutre sur le plan de la technologie²⁹⁶. Ces principes s'appliqueront alors de manière identique dans des domaines tels que la conclusion des contrats (informations précontractuelles, preuve de l'engagement), l'exécution et la fin des services, les aspects de sécurité, etc.

Ensuite, l'on peut noter une tendance à concevoir la future législation européenne comme une législation d'harmonisation totale, ce qui obligera le législateur à suivre des lignes d'action fondamentales (par analogie avec ce qui s'est passé dans le cadre de la législation relative aux pratiques du marché).

Il semble recommandé de tenir compte des règles qui se développeront au niveau européen, au moins pour la réglementation de domaines qui ne nécessitent pas d'intervention urgente. Cela permet d'éviter une succession rapide de lois réparatrices (cf. à nouveau ce qui s'est passé au niveau des pratiques du marché et l'insécurité qui règne encore à ce niveau concernant la validité de règles fondamentales). L'introduction d'une nouvelle réglementation, sous la pression de l'Europe, pourrait entraîner des résultats qui ne sont pas nécessairement meilleurs pour le consommateur (parce que des règles similaires existeraient déjà via une autre réglementation) alors que les opérateurs devraient bel et bien supporter des coûts additionnels pour remplacer les systèmes existants et implémenter de nouveaux processus ou systèmes. À la veille d'importantes modifications européennes, cela ne semble pas souhaitable.

La suppression de l'article 108, § 1^{er}/1, LCE peut par contre être effectuée rapidement, vu que la nécessité de maintenir cette règle spécifique au secteur belge n'a pas été confirmée à l'heure actuelle.

5.2.2 Simplification en matière d'application et de réglementation (pour le Code d'éthique)

Ce qui précède n'empêche pas qu'une importante possibilité de simplification existe en matière d'application et de réglementation qui tient déjà compte de la convergence attendue et qui puisse également résoudre un problème d'application existant.

²⁹⁶ <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/strengthening-consumer-protection-and-ensuring-consistent-rules>

Le Code d'éthique pour les télécommunications appliqué aujourd'hui par la Commission d'éthique et son secrétariat ne devrait pas être maintenu comme une régulation indépendante, mais relevant de la compétence du SPF Économie (principalement).

Nous avons établi une liste des dispositions du Code d'éthique qui sont peut-être « redondantes » par rapport à d'autres législations, comme la législation horizontale relative aux consommateurs et les infractions pénales « classiques ». Nous recommandons d'attribuer la compétence relative à la surveillance des dispositions controversées dans la mesure du possible aux instances déjà chargées de celle-ci (SPF Économie et l'inspection économique pour le droit commun en matière de protection des consommateurs et l'économie numérique, le parquet pour les infractions (à caractère sexuel, entre autres)). Les instances sont ainsi exclusivement compétentes pour des matières relevant de leur compétence exclusive, indépendamment des réseaux numériques, et liées aux numéros payants. Cela correspond à l'idée que la législation doit, dans la mesure du possible, être neutre sur le plan de la technologie et régler et sanctionner de manière égale des services substituables au niveau fonctionnel.

Cela résoudrait aussi le problème pratique du manque de ressources dans le cadre de la Commission d'éthique et du secrétariat. Le rôle du SPF Économie dans l'application internationale de la protection des consommateurs est également très importante, vu que la problématique est en majeure partie une problématique internationale, et ce, peut-être de plus en plus, à mesure que le centre de gravité des problèmes se déplace davantage vers l'internet.

Une réglementation spécifique, détaillée, peut encore être importante pour tenir compte des problèmes spécifiques au sein d'un secteur. Ce principe s'applique assurément comme l'un des principes de « meilleure réglementation ». Ainsi, la manière dont les contrats sont conclus et la question de savoir si l'on est lié contractuellement, ainsi que la cessation (désinscription) de services pour des services payants, est spécifique et des prescriptions spécifiques dans ce domaine sont nécessaires. La question est toutefois de savoir si de telles règles détaillées ne devraient pas plutôt être reprises dans un code sectoriel, qui peut aussi facilement être actualisé. Un tel code peut être appliqué dans le secteur même (autorégulation et sanction) mais aussi être conçu comme des lignes directrices appliquées par le SPF Économie pour implémenter correctement les principes en matière de protection des consommateurs. La meilleure manière de régler concrètement ce point peut être convenue avec le SPF Économie et les représentants du secteur et des opérateurs.

Dans la législation, une distinction entre les règles éthiques pour les numéros payants et les règles éthiques pour des services comparables qui ne sont pas fournis via des numéros payants n'est plus pertinente que de manière limitée. Il reste assurément un risque de factures élevées (qui peut toutefois également exister via des débits directs par le biais d'applications et de l'e-commerce). Il n'y a toutefois pas de raisons particulières de régulariser spécifiquement les infractions classiques ou la complicité à celles-ci (ou leur facilitation) pour les numéros payants. Une telle régulation risque de contredire sur certains points le principe d'égalité de la Constitution.

Si l'on souhaite tout de même qu'une Commission d'éthique continue à surveiller spécifiquement les numéros payants en tant qu'entité distincte, il nous semble que celle-ci devrait relever du SPF Économie et que les recherches et l'enquête puissent être menées par des inspecteurs de l'inspection économique ayant de l'expérience sur le terrain.

5.2.3 Nécessité d'aborder des problèmes urgents, tels que la fraude via les services OTT

En attendant plus de clarté concernant le cadre législatif européen, la nécessité subsiste de régulariser des problèmes urgents, comme la fraude via les services OTT. Cela peut se faire par le biais d'accords sectoriels ou doit être réglé par le SPF Économie sur la base des principes généraux de protection des consommateurs ou des règles du CDE en matière d'économie numérique (ce qui ne relève pas de cette étude). Une approche coordonnée par les autorités est importante.

5.2.4 Répartition des compétences

Alors que l'on recommande plus haut les transferts de compétences de la Commission d'éthique, l'on conseille d'autre part de rassembler les compétences relatives à la Loi sur la radiotransmission auprès de l'IBPT.

5.2.5 Prévoir un règlement extrajudiciaire des litiges entre les consommateurs et les opérateurs

Un règlement extrajudiciaire des litiges devrait être prévu pour les litiges opposant consommateurs et opérateurs (voir la directive REL 2013/11 et l'art. 34 de la directive DSU) sous la forme d'un arbitrage. L'on peut citer comme exemple la Commission de Litiges Voyages. Il s'agit d'une ASBL créée à l'initiative des organisations de consommateurs et des associations professionnelles du secteur du voyage qui est officiellement reconnue par le SPF Économie comme entité qualifiée pour le règlement extrajudiciaire des litiges au sens du Livre XVI du CDE (plus particulièrement l'art. XVI.24 et suivants). Dans un même temps, la popularité du Point de contact pour les consommateurs peut être améliorée.

5.2.6 Explications afin de déterminer quelle obligation de transparence est d'application à telle ou telle catégorie d'utilisateurs

De manière générale, l'on peut noter que les obligations de transparence sont imposées aux opérateurs vis-à-vis d'un public-cible décrit de manière très variée dans les différentes dispositions applicables. Le destinataire est souvent désigné comme un « abonné » (art. 108, 110/1, 111/1), parfois comme un « abonné avec un maximum de cinq numéros » (par ex. à l'article 110 ; il s'agit d'un concept dont l'interprétation est déjà double et contestée en soi) ou comme un « consommateur » (art. 109, 111), un « utilisateur final » (art. 111). Ces concepts sont également utilisés pêle-mêle dans les différents articles de loi appliqués (qui sont aussi numérotés de manière particulièrement complexe pour des raisons historiques). Même s'il est naturellement clair que les différentes obligations s'appliquent aux différentes catégories d'utilisateurs, le texte paraît incohérent, ce qui peut entraîner des applications erronées et un non-respect de celui-ci. Il convient de recommander d'énumérer les obligations en fonction des catégories d'utilisateur et de les définir de manière univoque.

5.2.7 Le remplacement du critère « abonné avec 5 numéros (d'appel) » par une alternative plus facilement applicable

Le critère de l'« abonné avec cinq numéros (d'appel) » entraîne des problèmes d'interprétation et certaines interprétations risquent par conséquent d'aller plus loin que le but du texte de loi. Vu que

l'objectif est de protéger, à l'aide de ce concept, lorsqu'il apparaît dans la LCE et les arrêtés d'exécution, les petits indépendants et les entrepreneurs qui ne disposent pas d'un grand pouvoir de négociation, nous proposons d'utiliser un critère plus facile à appliquer, comme le nombre d'employés ou le chiffre d'affaires de l'abonné (plutôt que par ex. le volume de services de télécommunications achetés). Dans un même temps, l'on pourrait permettre aux petites entreprises de ne pas adopter le régime de protection, par exemple en échange d'un avantage tarifaire ou d'une prime de fidélité.

5.2.8 Assouplissement de la possibilité de résiliation des contrats par les abonnés en raison de modifications aux conditions contractuelles

La possibilité de résiliation des contrats par les abonnés en raison de modifications apportées aux conditions contractuelles devrait être légèrement assouplie pour pouvoir faire jouer pleinement le fonctionnement contraignant des contrats dans les cas où l'intérêt du consommateur n'est pas compromis. Cette possibilité semble utile dans le cas de l'indexation. En ce qui concerne l'absence d'impact négatif pour le consommateur, il semble difficile dans la pratique, pour ne pas dire impossible, de constater sans équivoque ce qui est en faveur de l'ensemble des consommateurs (ou neutre pour ceux-ci), si ce n'est par les consommateurs eux-mêmes. C'est pourquoi l'on peut plaider pour le maintien du système actuel (sauf indexation). En outre, l'IBPT peut dans cette matière mener une politique qui se concentre sur les priorités pour la protection du consommateur.

5.2.9 Extension du message d'avertissement tarifaire pour les numéros 090x aux numéros avec un tarif égal ou inférieur à 1 euro la minute

Le message d'avertissement pour les numéros 090x pourrait être étendu aux numéros avec un tarif égal ou inférieur à 1 euro la minute. Si celui-ci est généralisé, la nécessité d'avoir dans le Code d'éthique des obligations spécifiques au secteur concernant les notifications tarifaires dans les publicités vis-à-vis de ce type de numéros pourrait être supprimée.

5.2.10 Suppression du flou concernant le traitement des services premium lors de l'envoi des notifications « Bill Shock »

Le flou concernant les notifications « Bill Shock » en ce qui concerne la question de savoir si les services premium sont compris dans le volume devrait être résolu. Il vaudrait mieux selon nous reprendre ceux-ci dans le volume, même si d'autres avertissements sont envoyés en plus concernant ces services.

5.3 Recommandations concernant la diminution des coûts (administratifs) supportés par le secteur

Il ressort de l'analyse réalisée au chapitre 3 que les coûts (ou plus généralement : « les charges ») pour les opérateurs se composent à la fois de coûts directs et indirects :

- **Coûts directs** : les investissements (souvent des coûts informatiques) et les coûts récurrents annuels qui doivent être réalisés pour respecter la législation. Un modèle que nous observons souvent dans les coûts directs, c'est que des investissements considérables sont nécessaires lors de l'implémentation initiale d'une mesure. Les coûts annuels qui suivent ceux-ci sont par la suite bien plus limités.
- **Coûts indirects** : cela concerne l'impact de la législation relative à la protection des consommateurs sur le fonctionnement des opérateurs (limitation de la liberté, innovation, flexibilité et utilisation de ressources qui pourraient autrement être utilisées plus utilement pour l'entreprise, ce qui entraîne un coût d'opportunité).

Ce sont surtout les **coûts indirects** qui engendrent chez de nombreux opérateurs des préoccupations et des frustrations, surtout dans les cas où les opérateurs ne sont pas convaincus de la nécessité et/ou de l'utilité/efficacité des (modifications aux) mesures imposées (voir également ci-dessous la section 5.5.2 relative à l'efficacité des mesures). D'autres opérateurs par contre reconnaissent également les efforts que demande le respect des mesures de protection des consommateurs, mais sans le déplorer ; un opérateur souligne expressément que ces efforts peuvent être significatifs, mais sont conformes à leur philosophie de base, par exemple en ce qui concerne les informations auxquelles leurs clients doivent avoir accès. Par conséquent, leurs coûts sont considérés comme proportionnés par cet opérateur.

Le modèle susmentionné dans les coûts directs a un impact important sur les possibilités de diminution des coûts (administratifs). En effet, vu qu'une grande partie des coûts est due à l'implémentation initiale, de nombreuses mesures impliquent des coûts irrécupérables conséquents. Les **coûts irrécupérables** (« sunk costs ») sont des coûts réalisés de manière irréversible, qui sont perdus. La suppression d'une mesure n'entraînera par conséquent pas la suppression de (l'amortissement de) l'investissement réalisé. Les économies ne sont possibles que sur les coûts récurrents. En outre, la suppression d'une mesure peut parfois engendrer de nouveaux coûts, par exemple pour l'annulation de l'implémentation dans les systèmes informatiques, l'information des collaborateurs des services d'accueil concernant les règles qui ne sont désormais plus d'application, etc.

Les théories économiques indiquent que l'on ne peut pas tenir compte des coûts irrécupérables pour adopter de bonnes décisions *commerciales*. En effet, d'un point de vue économique, il n'est pas pertinent de savoir quelles sommes ont déjà été dépensées ou quels efforts ont déjà été consentis dans un projet dont la *valeur de marché* est nulle ou insuffisante pour décider de poursuivre celui-ci ou non. La question est donc de savoir si ces théories économiques en vigueur pour les décisions commerciales peuvent s'appliquer aux coûts irrécupérables qui découlent des obligations réglementaires. Dans quelle mesure la situation est-elle différente étant donné que les mesures de protection du consommateur ne visent pas la création de valeur marchande et n'ont pas été décidées par les parties qui doivent supporter les coûts ?

Il ressort de la consultation des opérateurs que ceux-ci sont **de manière générale** plutôt favorables à un « statu quo », donc **un maintien des mesures, même si celles-ci ne sont pas considérées comme**

optimales. L'on peut citer comme exemples les mentions obligatoires sur la facture²⁹⁷, les obligations relatives au contenu du contrat et les conditions générales (et plus précisément l'impact de la portée différente concernant les « consommateurs », les « clients », les « utilisateurs finals », les « abonnés avec 5 numéros (d'appel) », la « page web personnelle », le « Call Barring », etc. La demande de stabilité s'inspire aussi de la révision du cadre européen qui est en cours. Les opérateurs souhaitent à tout prix éviter que l'on supprime aujourd'hui des mesures qui seraient ensuite (éventuellement après une légère modification) réintroduites²⁹⁸. Par contre, ils demandent une certaine flexibilité pour insérer autant que possible les mesures existantes en Belgique dans le nouveau cadre européen.

Vu ce qui précède, les recommandations relatives à la diminution des (coûts administratifs) sont reprises ci-dessous dans une recommandation générale et plusieurs recommandations concrètes :

A. **Recommandation générale** : pour les projets dont le coût d'implémentation est considérable, il est recommandé d'exclure, à l'aide d'une analyse ex ante à part entière, un risque d'inefficacité ou d'inefficience trop important.

Il ressort de la remarque précédente concernant les coûts irrécupérables qu'il est important d'avoir une analyse ex ante à part entière (voir ci-dessous) avant d'adopter de nouvelles règles. En effet, dans le cas de coûts irrécupérables importants dans le cadre de l'implémentation initiale de mesures, une mesure adoptée ne sera pas, dans la pratique, rapidement supprimée, même si sa valeur pour le consommateur s'avère finalement limitée. Une analyse préalable doit permettre d'éviter de lancer des projets (nouvelles initiatives ou adaptations) comportant un risque trop élevé d'inefficacité ou d'inefficience. Surtout vu le fait qu'à l'heure actuelle un niveau élevé de protection a déjà été atteint de manière générale, l'on peut partir du principe qu'il y a de la marge pour réaliser ce type d'analyses. Toutefois, le fait est que l'effet précis d'une mesure ne peut jamais entièrement être prédit et ne devient clair qu'après son introduction.

B. **Cinq recommandations concrètes** relatives à la diminution des coûts supportés par le secteur concernent le simulateur tarifaire, les fiches d'information, la page web personnelle, la facture et le projet Easy Switch.

1) **Simulateur tarifaire** : l'on recommande une plus grande liberté de choix pour les opérateurs, via une modification de la loi si nécessaire, pour (1) reprendre *tous* les plans tarifaires dans le simulateur ou seulement les *principaux* et pour (2) reprendre ou non les promotions. Ces choix influencent la manière dont l'opérateur même apparaît dans les résultats du simulateur. C'est pourquoi l'on considère proportionné de laisser les opérateurs décider de diminuer les frais pour le transfert d'informations d'une part ou de courir le risque d'avoir de moins bons résultats dans le cadre d'une comparaison d'autre part. Cette recommandation s'inscrit dans le cadre d'une recommandation plus large en ce qui concerne la garantie d'attentes réalistes auprès des consommateurs en ce qui concerne le résultat d'un simulateur tarifaire. Ce résultat sera en effet toujours une *approximation* de l'éventuelle future facture à payer et sera donc *seulement indicatif*. Il est toujours opportun que le consommateur passe encore une fois consciemment en revue les différents produits susceptibles d'être intéressants pour son profil, y compris les promotions éventuelles, avant de prendre une décision.

²⁹⁷ Certains opérateurs plaident toutefois pour une suppression de la mention du plan tarifaire le plus avantageux.

²⁹⁸ Un tel risque existe par exemple pour les fiches d'information, vu que l'article 95.5 de la proposition du « Code des communications électroniques européen » de la Commission européenne prescrit un récapitulatif contractuel, dont les modalités détaillées doivent encore être définies par l'ORECE via une décision.

2) **Fiches d'information** : l'on recommande de supprimer certains éléments : la distinction « on-net » et « off-net », « heures pleines » et « heures creuses » (entraîne un rapportage compliqué) si celle-ci n'est plus d'application ; les informations concernant les tarifs internationaux ; les packs payants pour la télévision. Une révision plus approfondie des fiches d'information nécessite toutefois une analyse préalable et une confirmation de la valeur ajoutée via une consultation directe des consommateurs ;

3) **Page web personnelle** : l'on recommande un statu quo, idéalement vis-à-vis de la Décision du 14 octobre 2009, au vu de la très faible valeur ajoutée de la Décision du 16 août 2016 ;

4) **Facture** : l'on recommande de vérifier comment la facture peut être allégée, par exemple en ne reprenant certaines informations que sur la page web personnelle ; cela nécessite toutefois une nouvelle évaluation auprès des consommateurs et une analyse des autres options ;

5) **Projet Easy Switch** : un rôle actif de facilitateur est recommandé pour l'IBPT (semblable au rôle adopté précédemment par l'IBPT pour la portabilité des numéros) pour une implémentation initiale rentable (efficace) et opportune de la mesure, pour autant que des signaux du secteur indiquent que les résultats des négociations ne sont pas suffisamment unanimes parmi les opérateurs.

Il ressort donc de la liste susmentionnée qu'il y a **très peu de possibilités « quick win »** pour diminuer les coûts (administratifs) pour les opérateurs.

5.4 Recommandations concernant le temps qui pourrait être gagné au sein de l'autorité de régulation

Pour l'analyse des possibilités en ce qui concerne le **gain de temps** au sein de l'autorité de régulation, une distinction est faite entre différentes tâches, à savoir l'élaboration de la politique, l'implémentation des mesures (y compris le monitoring), la sensibilisation du consommateur, le monitoring du secteur et les contrôles et l'application.

En outre, pour le point « contrôles et application », une différenciation supplémentaire est établie sur la base des différentes organisations qui jouent un rôle dans la protection du consommateur télécoms (IBPT, Commission d'éthique et SPF Économie) (voir ci-dessus).

5.4.1 Élaboration de la politique²⁹⁹

Il ressort de l'analyse ex post de la réglementation fédérale belge en matière de protection des consommateurs qu'il n'y a **aucune possibilité de gain de temps au niveau de l'élaboration de la politique**. Par contre, l'on recommande que l'IBPT adopte un rôle plus important dans l'élaboration d'analyses coûts/bénéfices ex ante à part entière, en particulier aussi dans la préparation de la réglementation primaire. Ce faisant, dans le cas des mesures qui doivent autonomiser le consommateur (cf. ci-dessous), il conviendrait d'accorder plus d'attention et de ressources à l'évaluation de l'utilité/efficacité des mesures auprès des consommateurs.

En outre, l'on recommande également d'impliquer les opérateurs le plus rapidement possible dans l'élaboration de mesures, afin de prendre en compte un éventail suffisamment large de solutions

²⁹⁹ Il s'agit en principe à la fois de l'élaboration de nouvelles initiatives et modifications et de l'évaluation de la législation existante.

possibles pour un problème. Une implication précoce de toutes les parties prenantes profite à la fois à la qualité et à l'acceptation des mesures (de bons exemples sont le « Bill Shock », le message d'avertissement pour les numéros 070).

Dans le cadre de l'implication des parties prenantes, il peut également être utile de réunir les représentants des consommateurs et les opérateurs.

Recommandation : L'on recommande que l'IBPT adopte un rôle plus important dans l'élaboration d'analyses coûts/bénéfices ex ante à part entière, en particulier aussi dans la préparation de la réglementation primaire.

5.4.2 Implémentation des mesures

Une série de mesures visant à protéger le consommateur sont implémentées (entre autres) par l'IBPT. Nous pensons entre autres au simulateur tarifaire et au baromètre de qualité. Le projet ATLAS peut également être mentionné à ce sujet comme un outil pour le monitoring de certains indicateurs de qualité, entre autres, concernant la couverture des réseaux.

En ce qui concerne le **simulateur tarifaire**, l'on peut peut-être gagner du temps en abordant le nouvel outil plus simplement et en implémentant les recommandations de la section 0 concernant le choix de ne pas reprendre l'ensemble des promotions et des plans tarifaires. Le contrôle des contributions du simulateur tarifaire demande beaucoup de travail et vu que certains opérateurs indiquent qu'ils attendent un signal de l'IBPT pour les promotions (introduction de nouvelles promotions et suppression de promotions passées), ne plus imposer l'intégration des promotions semble offrir des possibilités pour gagner du temps.

Outre l'implémentation, nous recommandons également un **monitoring** des outils développés par l'IBPT. Cela implique que l'on analyse non seulement régulièrement *dans quelle mesure* on les utilise mais aussi **comment** on les utilise (par exemple, quelle est la version du simulateur tarifaire utilisée, quels sont les indicateurs de qualité qui sont les plus consultés, etc.). Ce monitoring doit permettre d'identifier l'efficacité et l'efficience des mesures.

En renvoyant également à la section 0, nous recommandons un rôle de coordination dans **l'implémentation du projet « Easy Switch »**, qui doit clairement être distingué d'un rôle de consultant pour les questions d'implémentation opérationnelle ou d'un rôle d'évaluateur des choix réalisés dans l'AR, par analogie avec le rôle que l'IBPT a joué dans le passé au niveau de l'implémentation de la portabilité des numéros. Cette approche doit contribuer à garantir une implémentation efficiente et équilibrée.

Recommandation : À l'exception d'une série de simplifications possibles concernant les mesures existantes, l'on recommande de suffisamment surveiller l'utilisation des outils existants pour pouvoir évaluer régulièrement leur efficacité et leur efficience.

Recommandation : Un rôle actif de coordination est recommandé pour l'IBPT dans l'implémentation du projet « Easy Switch », pour autant que des signaux du secteur indiquent que les résultats des négociations ne sont pas suffisamment unanimes parmi les opérateurs.

5.4.3 Sensibilisation du consommateur

Dans le cadre de l'analyse de l'efficacité de différentes mesures qui visent à autonomiser le consommateur (par ex. simulateur tarifaire, fiches d'information, etc.), une distinction a été faite entre l'utilité inhérente ou le potentiel d'une mesure et la question de savoir si la mesure a effectivement atteint son public-cible et réalise donc son potentiel.

Le potentiel d'une série de mesures n'est clairement pas encore réalisé. Un bon exemple est le simulateur tarifaire. Afin de rapprocher les outils du public-cible, nous recommandons les étapes suivantes :

- **Identification du groupe-cible** (par exemple dans les fiches d'information -> s'agit-il des ménages sans accès à Internet ?) ;
- **Confirmation par le groupe-cible** (vérification de la question de savoir si ce groupe-cible peut en effet bénéficier de la mesure et reconnaît l'utilité inhérente de celle-ci) ;
- **Identification de mesures ciblées** visant à augmenter la visibilité et l'utilisation des outils (campagne médiatique générale, approche ciblée pour certains groupes d'âge/groupes sociaux via des organisations et canaux spécifiques, etc.).

Recommandation : L'on recommande de consentir des efforts pour rapprocher les outils (existants) des différents groupes-cibles, pour que le potentiel des outils existants soit mieux utilisé et que les investissements réalisés soient mieux rentabilisés.

5.4.4 Monitoring du secteur (demande et offre)

L'IBPT mène chaque année une enquête consommateurs. Cette étude donne un aperçu unique de la perception du secteur des télécoms par le consommateur belge et est complémentaire par rapport à l'étude comparable réalisée au niveau européen (cf. Eurobaromètres spéciaux). L'on recommande d'au moins poursuivre ces études dans leur forme actuelle et d'idéalement étendre celles-ci avec une série de questions, pour un suivi encore plus ciblé des besoins des consommateurs et de l'efficacité des mesures (cf. ci-dessous, à la section 5.5.2). En outre, le monitoring annuel pourrait être complété par un « panel de test permanent » (cf. ci-dessous, aux sections 5.5.1 et 5.5.3).

En outre, des statistiques concernant le secteur sont compilées, analysées et publiées chaque année. Ces publications sont elles aussi importantes dans le cadre du monitoring du secteur et comportent des indicateurs relatifs à l'efficacité des mesures relatives à la protection des consommateurs (par ex. portabilité des numéros, taux d'attrition pour les offres groupées, etc.).

La présente étude n'a donc pas conduit à des recommandations en ce qui concerne le gain de temps à l'IBPT pour le monitoring du secteur. Au contraire, l'on recommande de poursuivre le monitoring existant et même de l'étendre.

Recommandation : L'on recommande de poursuivre le monitoring existant de l'offre et de la demande et même de l'étendre (nouvelle approche : « panel de test permanent » et nouveau contenu : questions supplémentaires pour l'enquête consommateurs)

5.4.5 Contrôles et application

Le contrôle et l'application sont garantis par différentes entités : l'IBPT, le SPF Économie et la Commission d'éthique. Les représentants des organisations de consommateurs ont globalement l'impression que les contrôles effectués ces dernières années par l'IBPT ont plutôt augmenté que diminué, ce qui est accueilli positivement. En ce qui concerne la Commission d'éthique toutefois, l'on souligne un contrôle insuffisant du respect du Code d'éthique.

En ce qui concerne le temps consacré aux contrôles et à l'application, l'on recommande ce qui suit :

- **SPF Économie** : l'on recommande de mener plus de contrôles auprès des télévendeurs au niveau de l'enregistrement pour la consultation du registre « Ne m'appellez plus » et du respect de la liste (sur la base des résultats de l'analyse du SPF Économie) ;
- **IBPT** : à l'exception des quelques points concernant le contrôle des contributions aux outils tels que le simulateur tarifaire (voir ci-dessus), l'on n'a identifié aucun domaine pour lequel l'IBPT pourrait/devrait libérer moins de temps pour moins de contrôles ;
- **Commission d'éthique** : la Commission d'éthique dispose à l'heure actuelle de trop peu de ressources pour effectuer suffisamment de contrôles. En renvoyant à la section 5.4.1, il y a en outre un problème de compétence en ce qui concerne les services (Internet/OTT) qui engendrent aujourd'hui la majorité des problèmes. Ce point a été discuté ci-dessus.

Recommandation : Il n'y a pas de recommandations concernant les possibilités de gagner du temps en ce qui concerne les contrôles par l'autorité de régulation, des contrôles supplémentaires semblent par contre opportuns.

5.4.6 Conclusion

Il ressort de ce qui précède qu'il n'y a **pas ou peu de possibilités de gagner du temps** au sein de l'autorité de régulation. Par contre, différentes tâches ont été identifiées pour lesquelles une interprétation plus large est recommandée.

5.5 Autres recommandations, partant du consommateur

5.5.1 Recommandations concernant l'évaluation de la pertinence des mesures

L'analyse du chapitre 3 montre que la majorité de la réglementation fédérale belge visant à protéger le consommateur trouve son origine dans la législation européenne. Par conséquent, la question de la pertinence, soit de savoir s'il y a ou non un problème qui doit être traité, se pose et trouve une réponse au niveau européen, avant l'élaboration de cette législation européenne. Encore récemment, une évaluation détaillée de l'ancien cadre et une analyse de l'impact d'un nouveau « Code des communications électroniques européen » ont été publiées par la DG Connect³⁰⁰. La pertinence des mesures visant à protéger le consommateur y est confirmée sur presque toute la ligne.

Comme indiqué précédemment, la question de savoir si *la transposition spécifique et l'implémentation* de la législation européenne dans la réglementation fédérale belge sont les plus adéquates au vu du contexte belge relève du critère de l'efficacité. L'évaluation de celui-ci se base sur un examen des coûts et des bénéfices (« analyse coûts/bénéfices »); pour l'évaluation des bénéfices, une bonne compréhension des besoins spécifiques (ou : « problèmes ») et des préférences des consommateurs belges est nécessaire.

Pour les mesures qui sont spécifiques à la Belgique (par ex. le « Bill Shock » pour les communications nationales), une analyse plus détaillée de la problématique est souvent nécessaire afin d'en prouver la pertinence. Il ressort toutefois de l'analyse d'impact ex post que l'identification et l'analyse d'un problème au niveau belge sont dans de nombreux cas limitées au constat de plaintes, pour lesquelles l'on donne ensuite des hypothèses et des positions (qui figurent par exemple dans un exposé des motifs) sur ce qui serait positif pour le consommateur. Une problématique n'est toutefois pas analysée à l'aide d'une consultation effective des bénéficiaires, dans ce cas donc les consommateurs. Pour certaines mesures, ce n'est pas un problème (par exemple le projet Easy Switch porte surtout sur les arrangements techniques et les procédures entre opérateurs et les problèmes pour les consommateurs en ce qui concerne la double facturation et l'interruption de service sont suffisamment connus du Service de médiation pour les télécommunications). Pour d'autres mesures qui visent à autonomiser les consommateurs, une compréhension suffisamment détaillée des besoins et des préférences des consommateurs est toutefois très importante.

Pour **mieux soutenir les initiatives législatives, en particulier en ce qui concerne « l'autonomisation des consommateurs »**, de nouvelles approches sont recommandées afin d'impliquer plus activement les consommateurs dans le processus législatif. Une possibilité consiste par exemple à recourir à un « **panel de test permanent** ». Il s'agit d'un groupe de consommateurs permettant de tester *au préalable* des idées et mesures concernant la protection des consommateurs de manière ad hoc³⁰¹. Si cela s'avère intéressant, cela peut être combiné à des enquêtes consommateurs spécifiques et à des évaluations mystères. À l'heure actuelle, cette approche est déjà régulièrement utilisée au niveau européen, par exemple pour vérifier si une certaine mesure/formulation est suffisamment simple pour pouvoir être comprise de tous, pour

³⁰⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposed-directive-establishing-european-electronic-communications-code>.

³⁰¹ « Ad hoc » signifie ici qu'une demande relative à la pertinence d'un problème peut à très court terme être clarifiée via une consultation spécifique concernant ce problème (en d'autres termes une sorte d'enquête, de sondage d'opinion ciblé).

étudier les préférences des consommateurs au niveau des canaux de communication, les problèmes en matière d'application, etc.

Le fait de disposer d'un tel panel devrait permettre à l'IBPT d'obtenir un feedback direct et ciblé des bénéficiaires, avant l'adoption de nouvelles mesures. De cette manière, l'on peut obtenir davantage de certitude concernant la nécessité et l'utilité de mesures et des idées peuvent également déjà être testées au niveau de l'approche qui serait la plus bénéfique pour les consommateurs (cf. section 5.5.3 reprenant des recommandations concernant l'efficacité des mesures).

Ce « panel de test permanent » est complémentaire par rapport à l'enquête annuelle menée auprès des consommateurs (enquête consommateurs de l'IBPT), qui vise entre autres à identifier l'impact de la législation existante.

Recommandation : Pour l'évaluation de la pertinence des mesures spécifiques ou des choix spécifiques dans la transposition des mesures européennes en Belgique, l'on recommande, en particulier pour les mesures qui visent à autonomiser les consommateurs, d'impliquer les consommateurs plus activement et plus directement, par exemple via un « panel de test permanent ».

5.5.2 Recommandations concernant la mesure de l'efficacité des mesures

L'évaluation de l'efficacité des mesures se base sur **une analyse de l'évolution des indicateurs**. Ces indicateurs se composent à la fois de statistiques (données du marché, rapports annuels du Service de médiation pour les télécommunications) et d'observations sur la base d'une consultation directe des consommateurs (cf. enquête consommateurs de l'IBPT).

Comme déjà indiqué précédemment, l'efficacité des mesures est le résultat de deux facteurs : la mesure doit avant tout être **adaptée de manière « inhérente »** pour pouvoir accomplir son objectif et ensuite une mesure efficace est également une mesure qui est **suffisamment connue et utilisée**. Les deux aspects doivent donc toujours être identifiés. Cela permet, en l'absence d'efficacité, d'évaluer correctement si la mesure même doit être modifiée ou si l'on doit accorder plus d'attention à l'augmentation de la visibilité et à la sensibilisation des consommateurs, sans toutefois changer les règles existantes.

En réalisant la présente étude ex post, l'on a constaté à plusieurs reprises que tous les indicateurs n'étaient pas disponibles pour une évaluation suffisamment détaillée de l'efficacité des mesures.

Par conséquent, l'on recommande d'également reprendre les thèmes suivants dans les prochaines enquêtes consommateurs, afin de permettre **un meilleur suivi de l'efficacité** des mesures :

- **Page web personnelle** : question concernant la connaissance du consommateur de l'existence de la page web personnelle (« my space ») et des informations qui y figurent ; question concernant le degré auquel ces informations sont utilisées (entre autres dans le cadre de la comparaison des plans tarifaires et de l'évaluation de l'adéquation des plans tarifaires par rapport à son profil) ; question concernant l'accessibilité/la facilité d'utilisation des informations proposées ; question concernant le degré auquel les informations sont suffisantes/assez claires ;
- **Facture** : question par rapport aux attentes des clients en ce qui concerne la facture (quelles sont les informations qu'ils souhaitent voir (question à choix multiples), l'importance de la simplicité par rapport aux détails, comment évaluent-ils leur facture actuelle, etc.) ;

- **Qualité des services** : question de savoir si les consommateurs savent quels sont les indicateurs de qualité qui existent, où les trouver (sur le site Internet des opérateurs, les consommateurs sont-ils au courant de l'existence du baromètre de qualité sur le site de l'IBPT), question concernant le degré auquel les consommateurs tiennent compte de la qualité en choisissant l'opérateur et en particulier la question de savoir s'ils en tiennent davantage compte depuis la publication du baromètre de qualité (cette question est particulièrement pertinente pour les consommateurs qui indiquent avoir changé d'opérateur) ;
- **Modalités de résiliation** : les consommateurs belges connaissent-ils la possibilité de résilier des contrats après 6 mois (différentes situations peuvent être énumérées pour lesquelles la question se pose systématiquement, par exemple le contrat à durée déterminée/indéterminée ; avec ou sans smartphone compris dans l'abonnement, etc.) ? ;
- **Simulateur tarifaire** : l'on peut demander aux consommateurs qui ont changé de plan tarifaire et/ou d'opérateur après avoir utilisé le simulateur tarifaire si celui-ci leur a en effet permis de trouver un plan tarifaire mieux adapté ; l'on peut se demander dans quelle mesure les consommateurs qui ont utilisé le simulateur l'ont fait sur la base de leur profil d'utilisation personnalisé/des profils prédéfinis ; question concernant les principaux problèmes rencontrés par les consommateurs lorsqu'ils utilisent le simulateur tarifaire ;
- **Fiches d'information** : questions concernant la clarté et la pertinence des fiches d'information ; questions concernant l'importance que les consommateurs accordent à ces fiches ;
- **Easy-switch** : question concernant la bonne compréhension par les consommateurs de ce qu'implique Easy-Switch (par exemple : quels aspects de la migration sont pris en charge par l'opérateur receveur, pour quels aspects le consommateur reste-t-il de toute façon responsable) ;
- **Migration** : en ce qui concerne les raisons pour lesquelles les consommateurs ne changent pas d'opérateur, l'on peut ajouter dans les réponses possibles : « Je ne trouve pas d'autre offre qui soit mieux adaptée à mes besoins ».

Recommandation : Pour environ six sujets, l'on recommande de demander des informations supplémentaires via l'enquête consommateurs annuelle afin de permettre un meilleur suivi de l'efficacité de ces mesures. L'ajout de ces questions ira idéalement de pair avec la suppression d'une série d'autres questions, afin de ne pas rendre l'enquête globalement plus longue que ce n'est le cas à présent.

5.5.3 Recommandations concernant l'efficacité des mesures

Dans l'évaluation de l'efficacité d'une mesure, l'on compare les **bénéfices pour les consommateurs** aux **coûts pour les opérateurs**. La section 0 formule une série de recommandations pour diminuer les coûts (administratifs) pour les opérateurs. Des recommandations plus générales sont abordées ci-après concernant la manière dont l'efficacité des mesures peut mieux être assurée, et ce, à partir du moment où l'on met en avant un besoin éventuel concernant une nouvelle mesure ou une nouvelle décision (d'implémentation). Ces recommandations concernent en d'autres termes l'approche relative à **une analyse coûts/bénéfices ex ante à part entière**. Le timing de l'analyse est

crucial, à savoir le plus rapidement possible et dans tous les cas **avant qu'une approche réglementaire ne soit entièrement élaborée**. En effet, l'analyse coûts/bénéfices ex ante que nous recommandons se distingue expressément d'une consultation concernant un projet de loi ou de décision du fait qu'elle laisse davantage de points ouverts pour lesquels il convient encore d'opérer des choix sur la base d'une comparaison des coûts et des bénéfices.

En général, l'on a pu constater que la législation et les décisions existantes ont rarement été précédées d'analyses coûts/bénéfices ex ante à part entière. Une exception concerne par exemple les mesures relatives au « Bill Shock », pour lesquelles l'analyse coûts/bénéfices a permis une intervention ciblée, limitée à la téléphonie mobile. Une approche plus systématique est recommandée au niveau de l'analyse des bénéfices pour le consommateur (la valeur ajoutée possible précise pour le consommateur, y compris les groupes-cibles éventuels, est examinée trop peu en détail). L'on recommande également de réaliser les analyses suffisamment à temps, de manière à pouvoir étudier de manière suffisamment approfondie les pistes alternatives. De cette manière, le risque doit se limiter aux mesures qui ne sont pas suffisamment efficaces, autrement dit qui procurent trop peu d'avantages au consommateur et/ou entraînent des coûts inutiles pour les opérateurs. Étant donné que l'IBPT, vu sa mission de contrôle, est le plus près des problèmes sur le marché et dispose en interne de larges connaissances techniques et de données chiffrées économiques, nous estimons que c'est l'IBPT qui est le plus à même de se charger de ces analyses.

Nos **recommandations concrètes concernant l'approche relative à une analyse coûts/bénéfices ex ante à part entière** sont les suivantes :

1) En ce qui concerne les bénéfices pour les consommateurs

- Identification des **besoins spécifiques** des consommateurs belges (pour délimiter clairement ce qui représente une valeur ajoutée pour le consommateur ou non, ce qui est utile pour tous les consommateurs ou seulement certains groupes-cibles). Cette identification se fait sur la base d'une consultation directe et très ciblée (cf. « panel de test permanent »), une approche sur la base de suppositions risque de trop peu refléter ce qui est réellement important pour les consommateurs ou des catégories de consommateurs ;
- Analyse des **préférences** des consommateurs belges (à nouveau différenciées selon les groupes-cibles si cela s'avère pertinent ; prendre en compte ces préférences, par exemple au niveau du canal de communication, permettra d'augmenter l'impact positif d'une mesure).

2) En ce qui concerne les coûts pour les opérateurs

- **Identification des facteurs** (type d'instrument, canal de communication, pour tous les consommateurs ou un groupe-cible spécifique...) **influençant le plus le prix** et analyse de ce que peut être l'approche la moins chère, compte tenu des besoins et préférences spécifiques des consommateurs.

Enfin, comme au point 5.4.1, la recommandation selon laquelle il peut aussi être utile dans l'analyse de l'efficacité de rassembler les représentants des consommateurs et les opérateurs.

Recommandation : Une analyse coûts/bénéfices ex ante à part entière des projets importants est recommandée pour diminuer le risque que des mesures ne soient pas suffisamment efficaces, autrement dit qu'elles ne procurent pas suffisamment de bénéfices au consommateur et/ou entraînent des coûts superflus pour les opérateurs.

Annexes

Annexe 1 : Inventaire



Inventory.xlsx

Annexe 2 : Aperçu des parties prenantes ayant contribué à cette étude

Par ordre alphabétique :

ASTEL

AB-REOC³⁰²

Coditel (SFR)

COLT

Commission d'éthique

IBPT

Medialaan

Orange

Proximus

Service de médiation pour les télécommunications

SPF Économie

Telenet

Test-Achats

VOO/Nethys/Brutélé

³⁰² L'association belge de recherche et d'expertise des organisations de consommateurs (AB-REOC) est une ASBL qui offre un soutien aux organisations de consommateurs belges. Elle réalise des recherches et des études et représente ses membres dans différents organes de concertation.

Annexe 3 : Aperçu des thèmes et sous-thèmes

Thèmes 1 & 2 « Transparence et comparaison »

1&2.1 Dispositions relatives aux informations à fournir concernant les plans tarifaires (contenu et format)

1&2.2 Dispositions relatives au contenu du contrat/aux conditions générales

1&2.3. Dispositions relatives à la facture

1&2.4 Dispositions relatives à la transparence dans le Code d'éthique (obligations concernant la fourniture d'informations et les publicités pour des services payants)

Thème 3 « Migration »

3.1 Portabilité des numéros (PN)

3.2 Migration vers un nouvel opérateur (EASY SWITCH)

3.3 Pas d'indemnité pour la résiliation d'un contrat après le sixième mois

3.4 Code de conduite en matière de portabilité des e-mails et de l'hébergement

3.5 Conditions pour le remplacement d'un contrat à durée déterminée par un nouveau contrat à durée déterminée

3.6 Droit du consommateur à une résiliation sans frais en cas de notification de changement de clause

3.7 Autres dispositions concernant le thème « Migration »

Thème 4 « Gestion des coûts »

4.1 Mesures contre le « Bill Shock » : alertes gratuites en cas de schémas de consommation anormaux ou excessifs

4.2 Mesures contre le « Call Barring » : blocage de certains messages/communications/numéros et fourniture d'informations concernant la possibilité de le faire

4.3 Fourniture d'informations sur les tarifs applicables concernant un numéro ou un service soumis à des conditions tarifaires particulières/Fourniture de services payants via des séries de numéros prédéterminées et à des tarifs fixés (par ex. maximum par minute, maximum par appel)

Thème 5 « Personnes vulnérables »

5.1 Garantir un accès et un choix d'un niveau équivalent pour les personnes handicapées

5.2 Publication d'informations via un site Internet et une brochure gratuite pour les personnes handicapées

5.3 Protection des mineurs d'âge

Thème 6 « Autres protections »

6.1 Liste des mesures que peuvent prendre les opérateurs en cas de factures impayées

6.2 Dispositions relatives à la prospection directe

6.3 Protection étendue contre les abus et les pratiques de marché déloyales

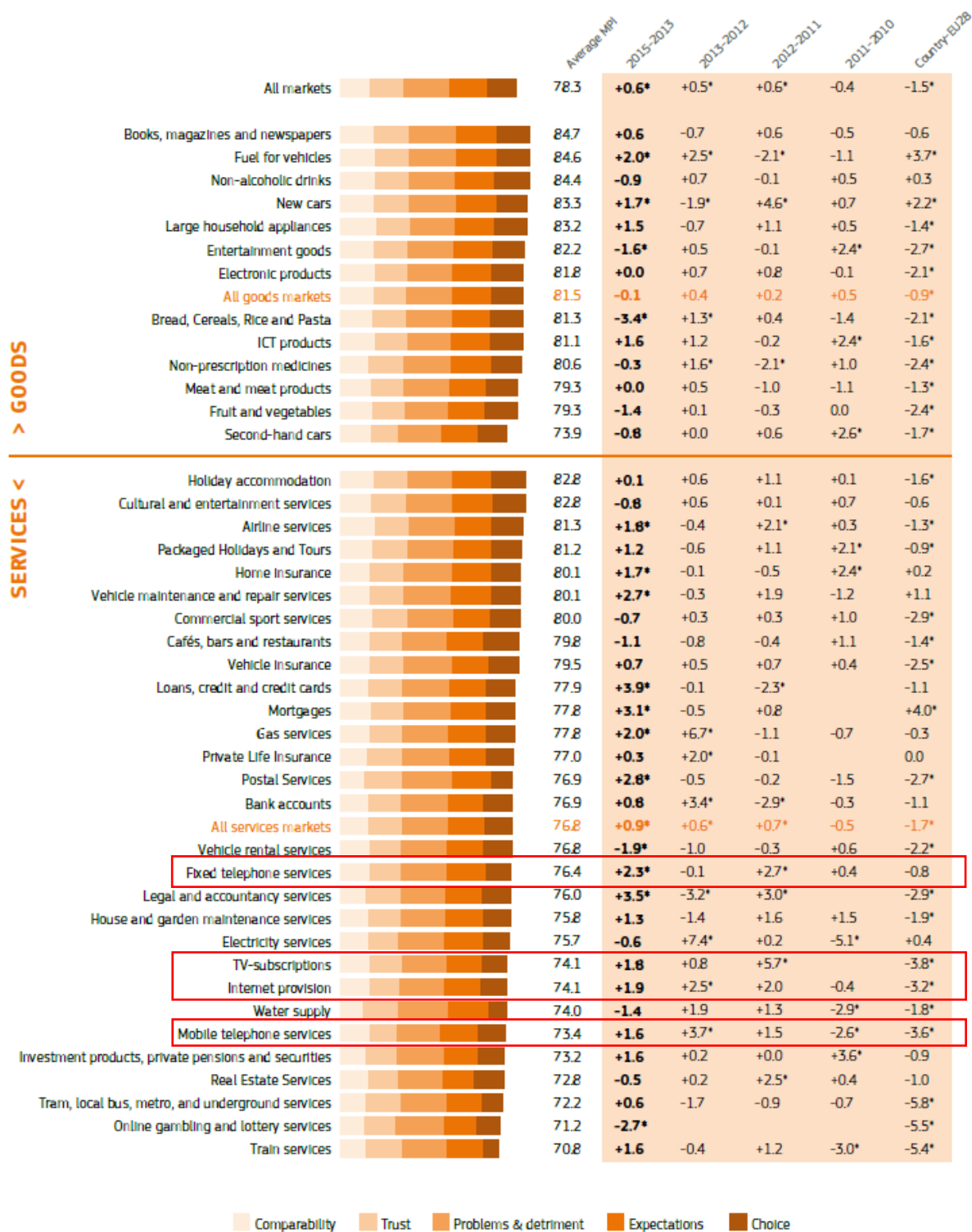
6.4 Autres dispositions concernant le thème « Autres protections »

Thème 7 « Qualité »

7.1 Publication sur le site Internet d'informations relatives à la qualité (y compris la détermination de la méthode de mesure) et concernant la mesure du trafic

Annexe 4 : Évolution de l'IPM (indicateur de performance des marchés) pour les services de communications électroniques en Belgique

(Source : Tableau de bord des marchés de consommation – Édition 2016³⁰³)



303

Annexe 5 : Évaluation des dispositions du Code d'éthique

Art. 3	Reprend une série de mentions légales obligatoires concernant l'identité du prestataire (cf. également prévues dans le CDE). En outre, il comporte des mentions obligatoires spécifiques (comme les URL) et l'obligation de communiquer les informations dans un délai de deux jours à la Commission d'éthique dans le cadre d'une enquête.
Art. 4	Prévoit de manière très générale que les affirmations factuelles doivent être étayées par des preuves. Il s'agit d'une exigence de preuve de la publicité qui s'applique également aux principes relatifs aux pratiques trompeuses (également prévue dans le CDE).
Art. 5	Obligation des opérateurs et des prestataires de fournir toutes les informations utiles à la Commission d'éthique. Cette obligation peut être rendue applicable à toute autorité de contrôle considérée compétente.
Art. 6	Renvoie au respect de toute la législation... pas de valeur ajoutée
Art. 7	<p>Comporte des interdictions générales qui renvoient à des principes éthiques/pénaux.</p> <p>Le respect des règles de protection de la vie privée découle de la législation en la matière (LVP 1992).</p> <p>Une série de dispositions renvoient à la discorde sur la base du sexe, de l'orientation sexuelle, de la religion, des convictions politiques, de l'origine, etc. L'on renvoie ici aux éventuels délits de haine définis pénalement (cf. art. 444 CP et art. 6 Loi contre la discrimination de 2003). Dans la mesure où il n'est pas question d'actes délictueux, la disposition semble problématique, vu que celle-ci arrive alors sur le terrain de la liberté d'expression.</p> <p>Il en va de même pour la disposition qui interdit le langage inconvenant. La question est de savoir comment cette disposition vague peut comporter plus que ce qui est déjà sanctionné pénalement aujourd'hui.</p> <p>Une série de dispositions peuvent renvoyer à l'incitation à commettre des infractions ou à l'aide pour éviter certains contrôles. Selon les circonstances, il peut éventuellement ici s'agir de corréité ou de complicité aux infractions. Si une personne commet donc une infraction pénale, au sens d'une disposition de droit pénal, la disposition est superflue et les instances pénales sont compétentes. Si la personne ne commet pas d'infraction pénale, la disposition peut être problématique, vu qu'une inégalité est susceptible d'être créée pour les prestataires de services payants par rapport aux prestataires d'autres services qui ne relèveraient pas d'une disposition semblable. De ce point de vue, il semble que l'autorégulation via un code, par exemple, soit une meilleure option.</p>
Art. 8	Concerne les délits à caractère sexuel, comme la publicité pour la prostitution (art. 380ter, § 3 CP) et pour les services sexuels via les télécommunications (art. 380ter, § 2, CP) et la facilitation de tels services par les mineurs d'âge ou la publicité adressée aux mineurs d'âge (art. 380ter, § 1 ^{er}) : parquet.
Art. 9	Interdiction générale de la publicité non sollicitée via des systèmes automatisés

	d'appel (art. VI.110 et XII.13 CDE)...(SPF Économie)
Art. 10	Principe général d'interdiction de l'exploitation de la vulnérabilité, des pratiques agressives (VI.101, 102 CDE). (SPF Économie)
Art. 11	Renvoie à une interdiction des pratiques trompeuses (CDE). En outre, la divination est érigée en infraction, alors que ce n'est plus le cas selon le Code pénal (ancien art. 563 CP, abrogé en 2004).
Art. 12	Obligation de fournir des informations raisonnablement correctes et actualisées. Cela correspond à l'interdiction de donner des informations intentionnellement trompeuses et à la règle jurisprudentielle de s'efforcer de soigneusement fournir des informations correctes (art. 1382 -1383 CC). Pas de valeur ajoutée spécifique. Cela peut parfois revenir à des actions pénales (par ex. abus de confiance), sinon des plaintes civiles sont possibles. Comme disposition légale, il s'agit d'un « rappel », mais sans valeur ajoutée.
Art. 13	Interdiction de présenter comme « gratuit » ce qui est payant, correspond à l'art. VI.100, 20°, CDE).
Art. 14	Il s'agit d'un principe du droit des contrats, voir aussi Livre VI. CDE Art. VI.83, 26° Art. VI.45 CDE (Livre XII, art. XII.7, § 2) Pas de valeur ajoutée.
Art. 15	Obligations concernant un service clientèle correct et l'accessibilité avec un numéro de téléphone national (pas de numéro payant) : il s'agit d'une disposition ayant une valeur ajoutée.
Art. 16	Mélange d'une publication obligatoire des codes de conduite qui sont suivis (le cas échéant) et des possibilités de recours contre l'utilisation ou la facturation de numéros payants. Il y a des dispositions pertinentes dans le CDE sur les codes de conduite (VI.45, 14° ; VI.98, 2° ; VI.100, 1°+ Livre XII) mais pour le reste, cette disposition est tout de même spécifique (présentation des possibilités de recours)
Art. 17	Le prestataire de services doit indiquer dans ses conditions générales les possibilités de règlement des litiges, y compris la possibilité de plainte auprès de la Commission d'éthique. Le renvoi à la Commission d'éthique peut être revu, selon les autres recommandations.
Art. 18	La première phrase est couverte par l'article 17 du décret flamand relatif aux médias, pas entièrement dans l'équivalent wallon. La deuxième phrase prévoit que la publicité pour des services qui ne sont pas appropriés aux mineurs d'âge ne peut pas se retrouver simultanément avec des

	publicités relatives à des services tous publics, n'est pas non plus entièrement reprise dans les règles des décrets relatifs aux médias qui imposent uniquement des conditions aux publicités en général (décret wallon) ou aux publicités destinées aux mineurs d'âge (décret flamand) => peut donc avoir une valeur ajoutée
Art. 19	Règle administrative spécifique en matière d'attribution des numéros. Est importante mais pas nécessairement dans ce code.
Art. 20	En partie application spécifique de : VI.3, § 2, CDE VI.4 CDE VI.5 CDE VI.6 CDE Voir aussi les directives GOF Il s'agit de règles détaillées, spécifiques pour ce média qui peuvent être reprises dans un code sectoriel, de préférence.
Art. 21	Il s'agit de règles détaillées, spécifiques pour ce média qui peuvent être reprises dans un code sectoriel, de préférence.
Art. 22	En partie repris à l'article VI.3, § 2, CDE ; Il s'agit de règles détaillées, spécifiques pour ce média qui peuvent être reprises dans un code sectoriel, de préférence.
Art. 23	Il s'agit de règles détaillées, spécifiques pour ce média qui peuvent être reprises dans un code sectoriel, de préférence.
Art. 24	Le § 2 qui exige que le tarif utilisateur final soit indiqué chaque fois que le numéro payant apparaît n'est pas nécessairement couvert par les exigences en matière de communication d'informations du CDE. Toutefois, lue avec l'interdiction d'être trompeur (voir aussi art. 60 et suivants du décret flamand relatif aux médias), il est éventuellement possible d'en inférer une telle exigence. Voir aussi les directives GOF, semblent en découler. Il s'agit de règles détaillées, spécifiques pour ce média qui peuvent être reprises dans un code sectoriel, de préférence.
Art. 25	Il s'agit de règles détaillées, spécifiques pour ce média qui peuvent être reprises dans un code sectoriel, de préférence.
Art. 26	Il s'agit de règles détaillées, spécifiques pour ce média qui peuvent être reprises dans un code sectoriel, de préférence.
Art. 27	Chevauchement avec les dispositions précédentes. De plus, la fourniture d'informations est aussi reprise à l'art. VI. 45, § 1 ^{er} , CDE (voir par ex. 2°, 3°) + obligation d'information précontractuelle. Il y a bel et bien une mention obligatoire supplémentaire du numéro du service clientèle.

	Dans cette mesure, il s'agit donc de règles détaillées, spécifiques pour ce média qui peuvent être reprises dans un code sectoriel, de préférence.
Art. 28	Pas explicitement couvert dans les règles d'information CDE, bien dans les directives GOF (la non-mention peut être une pratique commerciale trompeuse). Valeur ajoutée présente. Il s'agit de règles détaillées, spécifiques pour ce média qui peuvent être reprises dans un code sectoriel, de préférence.
Art. 29	Peut être couvert par le VI.45, § 1 ^{er} , (1°) CDE + (la non-mention peut être une pratique commerciale trompeuse). Il s'agit tout de même de règles détaillées, spécifiques pour ce média qui peuvent être reprises dans un code sectoriel, de préférence.
Art. 30	Pas explicitement couvert. A une valeur ajoutée. Toutefois, il s'agit tout de même d'une disposition évidente.
Art. 31	<ul style="list-style-type: none"> - Application du droit de rétractation du CDE - Mentionner les procédures de souscription et de désinscription : prévu dans la loi sur l'e-commerce et le CDE : désinscription Semble tout au plus intéressant comme disposition sectorielle.
Art. 32	<ul style="list-style-type: none"> - Principe d'achat forcé (CDE) - Règles détaillées pour la preuve de la souscription : selon moi, une exécution du principe, à régler dans un code ? L'infraction peut alors correspondre à l'interdiction d'achat forcé (SPF)
Art. 33	Règles du CDE concernant la souscription et la désinscription, et la loi e-commerce (confirmations et explications procédure de désinscription)
Art. 34	Charge de la preuve : principe d'achat forcé (CDE) (les détails sont réglés comme modalités, possible dans un code sectoriel) Les aspects spécifiques peuvent être repris dans un code sectoriel.
Art. 35	Disposition spécifique, semble sectorielle.
Art. 36	Règlement sectoriel détaillé. Peut être conservé sous la forme d'une règle spécifique dans un code sectoriel.
Art. 37	Principe général. Peut éventuellement être conservé pour une question de clarté, mais n'est pas essentiel.
Art. 38	Modalité importante au niveau de la résiliation du contrat. À conserver comme règle sectorielle.
Art. 39	Règle de détail sectorielle. Peut être reprise dans un code sectoriel.
Art. 40	Règle sectorielle importante. À conserver.
Art. 41	Règle sectorielle importante. À conserver.

Art. 42	Pure application des règles de protection de la vie privée.
Art. 43	Pure application des règles de protection de la vie privée.
Art. 44	Règle générale : interdiction de la publicité trompeuse (CDE - compétence SPF) et de l'exécution défailante des contrats. Règle superflue.
Art. 45	Interdiction de fournir des services sans objet ou d'allonger inutilement des communications payantes. Peut éventuellement être couvert par l'article VI.97, 2°, et les règles en matière de droit des obligations. Ne semble pas avoir de valeur ajoutée.
Art. 46	Disposition sectorielle spécifique. Maintenu.
Art. 47	Disposition floue. Pas de valeur ajoutée.
Art. 48	Disposition floue. Pas de valeur ajoutée.
Art. 49	L'art. 49 semble évident. Si des doutes existent concernant ces modalités, cela peut éventuellement être repris dans des règles sectorielles.
Art. 50	Disposition organisationnelle dans le code. Doit être revue dans le cadre des adaptations qui seront effectuées.
Art. 51	Disposition sectorielle spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.
Art. 52	Protège les mineurs d'âge contre les atteintes à leur intégrité et l'abus de leurs facultés de discernement. Contenu couvert par l'art. VI.93, b), CDE et 380 ter CP ; voir aussi les décrets flamand et wallon relatifs à publicité à la radio et à la télévision. Voir aussi : _Règles concernant l'image de l'homme (semblables aux règles existant dans les décrets, ont aussi trait aux enfants/mineurs d'âge et sont pertinentes pour ces derniers) Règles en matière de publicité pour les fêtes enfantines Affaires du JEP : http://www.jep.be/fr/les-decisions-des-jep/rd-media-01042009 http://www.jep.be/fr/les-decisions-des-jep/123-multimedia-19022004 http://www.jep.be/fr/les-decisions-des-jep/mobifun-30012008 <u>Disposition superflue.</u>

Art. 53	<p>Distinction des mineurs d'âge jusqu'à 12 ans et à partir de 12 ans ; plus jeunes que 12 ans : pas de publicité pour les services payants ; à partir de 12 ans : si raisonnablement supposé que le mineur d'âge est en mesure de payer lui-même.</p> <p>Est couvert par VI.103 CDE, mais partiellement ; Art. VI.93 CDE, b), est aussi pertinent. Ici, pas de distinction sur la base de l'âge, mais 12 ans n'est naturellement pas un nombre arbitraire : il s'agit de l'âge auquel l'on considère que l'enfant est capable de comprendre des situations complexes. La jurisprudence pourrait compléter ce point + évaluation au cas par cas. Le code ICC sur la publicité et les pratiques de communication marketing distinguent également : -12 ans est un enfant ; +12 ans est un mineur d'âge mais pas un enfant.</p> <p>Peut être conservé dans un code sectoriel.</p>
<u>Article 54</u>	<p>Règle : La publicité doit mentionner que l'accord des parents doit être demandé. Le code ICC le recommande, le rapport e-marketing et mineurs d'âge aussi. La mention n'est pas couverte par une autre règle.</p> <p>Disposition sectorielle spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
<u>Article 55</u>	<p>Voir également le code de conduite concernant l'offre de services payants via un réseau de communications électroniques, annexe 3.</p> <p>Disposition tarifaire sectorielle spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
<u>Article 56</u>	<p>Disposition sectorielle spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
<u>Article 57</u>	<p>Pas de chevauchement avec les jeux médias dans le sens de la loi sur les jeux de hasard.</p> <p>C'est conforme selon nous au principe « non bis in idem ».</p>
Article 58	<p>Partiellement couvert par l'art. VI.45 § 1^{er}, 1^o, CDE. Voir aussi l'art. VI. 46, § 1^{er}.</p> <p>L'art. 58 exige toutefois que le règlement puisse en permanence être consulté gratuitement et soit mis à disposition sur un support durable. Ajoute donc bel et bien quelque chose.</p> <p>Suffisamment spécifique pour être conservé. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
Article 59	<p>Modalité qui peut être reprise dans le code sectoriel.</p>
Article 60	<p>Semble évident.</p> <p>Peut éventuellement être repris comme modalité dans un code sectoriel.</p>
Article 61	<p>Disposition sectorielle spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
Article 62	<p>Il ne s'agit plus ici d'informations précontractuelles, donc disposition sectorielle spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>

Article 63	<p>La dernière phrase peut être couverte comme pratique commerciale agressive.</p> <p>Toutefois : Disposition sectorielle spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
Article 64	<p>Trois premiers points : publicité trompeuse, art. VI.97, 1° et 2°, CDE Le point 3 aussi spécifiquement couvert par l'art. VI.103, 8° Le point 4 peut aussi être couvert comme pratique commerciale agressive (VI.101 CDE).</p> <p>Voir aussi :</p> <p>http://www.jep.be/fr/les-decisions-des-jep/ss-26092001 http://www.jep.be/fr/les-decisions-des-jep/pokerstars-17092008 http://www.jep.be/fr/les-decisions-des-jep/rd-media-01042009 http://www.jep.be/fr/les-decisions-des-jep/party-gaming-group-26052009 http://www.jep.be/fr/les-decisions-des-jep/full-tilt-poker-24082009 http://www.jep.be/fr/les-decisions-des-jep/pokerstars-25092009</p> <p>Disposition superflue.</p>
Article 65	<p>Premier alinéa assez flou. Une limitation à un montant maximal peut toutefois être utile.</p> <p>Disposition spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
Article 66	<p>Voir en ce sens aussi l'AR du 9 juillet 2013 relatif aux messages d'alertes (toutefois pas de seuil spécifique dans l'AR)</p> <p>Disposition importante. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
Article 67	<p>Modalité spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
Article 68	<p>Disposition évidente. Superflu.</p>
Article 69	<p>Disposition particulière sur la sélection du gagnant par des arbitres.</p> <p>Disposition importante. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
Article 70	<p>Modalité spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
Article 71	<p>Modalité spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
Article 72	<p>Disposition spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
Article 73	<p>Disposition spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
Article 74	<p>Disposition spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.</p>
Article 75	<p>En ce qui concerne le niveau de compétence, la question se pose de savoir pourquoi cela doit être repris pour les numéros payants et non pour les autres prestataires de services, par ex. sur Internet.</p>

	Le principe des pratiques trompeuses vaut toujours.
Article 76	Superflu, la déontologie professionnelle est d'application.
Article 77	Définition.
Article 78	Couvert par l'art. 383bis CP.
Article 79	Couvert par l'art. 380ter CP.
Article 80	Modalité spécifique. À reprendre dans un code sectoriel.
Article 81	Disposition particulière également comprise dans le code de conduite concernant l'offre de services payants via un réseau de communications électroniques, point 12.2 Disposition importante. À reprendre dans un code sectoriel.
Article 82	Semble un rappel intéressant. Peut être repris dans un code sectoriel.
Article 83	Voir en ce sens aussi l'AR du 9 juillet 2013 relatif aux messages d'alertes. Disposition importante. À reprendre dans un code sectoriel.
Article 84	Disposition importante. Les informations relatives à la compatibilité au niveau des produits numériques est obligatoire selon le droit commun (voir explicitement l'article XIV.26, 19°, CDE pour les contrats à distance), mais cette règle commune est souvent enfreinte par les vendeurs ³⁰⁴ . À reprendre dans un code sectoriel.
Article 85	Disposition importante. À reprendre dans un code sectoriel.
Article 86	Modalité importante. À reprendre dans un code sectoriel.
Article 87	Punissable en vertu des art. 380ter et 383 CP et 377quater CP. Bien de reformuler dans les règles de l'utilisation acceptable. À reprendre dans un code sectoriel.
Article 88	Modalité importante. À reprendre dans un code sectoriel.
Article 89	Modalité importante. À reprendre dans un code sectoriel.
Article 90	Modalité importante (tarif utilisateur final). À reprendre dans un code sectoriel.
Article 91	Modalité qui peut être conservée dans le code sectoriel.
Article 92	Modalité qui peut être conservée dans le code sectoriel.

³⁰⁴ Dans l'UE, c'est l'obligation d'information relative à la vente à distance qui est la plus enfreinte. Constat dans le cadre d'une étude réalisé pour la Commission européenne en 2016 « Consumer Market Study to support the Fitness Check of Consumer Rules » à laquelle contribue l'auteur, pas encore publiée.

Article 93	Modalité qui peut être conservée dans le code sectoriel.
Article 94	Voir en ce sens l'AR du 9 juillet 2013 relatif aux messages d'alertes Disposition importante. À reprendre dans un code sectoriel.
Article 95	Voir en ce sens aussi l'art. XV.16 CDE. Semble un contrôle normal en matière de pratiques trompeuses.
Article 96	Semble une disposition évidente qui n'est pas vraiment nécessaire, à moins que l'expérience ne montre le contraire.
Article 97	Modalité qui peut être conservée dans le code sectoriel.
Articles 98-100	Modalité qui peut être conservée dans le code sectoriel.
Article 99	Modalité qui peut être conservée dans le code sectoriel.
Article 100	Modalité qui peut être conservée dans le code sectoriel.
Article 101	Peut être conservé, moyennant l'adaptation à la nouvelle situation, éventuellement sans commission d'éthique.
Article 102	Peut être conservé, moyennant l'adaptation à la nouvelle situation, éventuellement sans commission d'éthique.