

**Avis du Conseil de l'IBPT
du 20 janvier 2026
concernant
la proposition de loi n°1120/001 déposée à la Chambre
des représentants qui modifie la loi du 13 juin 2005
relative aux communications électroniques pour
permettre au consommateur de disposer
systématiquement du plan tarifaire le plus avantageux**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Objet.....	3
2.	Proposition de loi et contexte.....	4
3.	Avis de l'IBPT sur la proposition de loi	5
3.1.	Article 1	5
3.2.	Article 2	5
3.3.	Article 3	8
4.	Conclusion	10

1. Objet

1. Le présent avis porte sur la proposition de loi [n° 1120/001](#) modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques pour permettre au consommateur de disposer systématiquement du plan tarifaire le plus avantageux (ci-après « la proposition de loi »).
2. Le présent avis est émis par l'IBPT à la suite de la demande de la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de la Digitalisation de la Chambre des représentants (ci-après « la Commission ») reçue par courriel le 20 novembre 2025 afin de rendre un avis sur la proposition de loi susmentionnée pour le 7 janvier 2026 au plus tard. L'IBPT a par la suite sollicité une extension de délai. La Chambre des représentants a accordé un délai supplémentaire jusqu'au 21 janvier 2026.
3. Le présent avis est formulé conformément à l'article 14, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges : « *Art. 14. § 1^{er}. Sans préjudice de ses compétences légales, les missions de l'Institut en ce qui concerne les réseaux de communications électroniques et les services de communications électroniques, [...] sont les suivantes : 1^o la formulation d'avis d'initiative, dans les cas prévus par les lois et arrêtés ou à la demande du ministre ou de la Chambre des représentants ; [...]».*

2. Proposition de loi et contexte

4. La proposition de loi vise à simplifier les changements de plans tarifaires, afin de faciliter le passage du consommateur vers une formule plus avantageuse.
5. La proposition de loi prévoit dès lors une modification de l'article 109 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après « loi du 13 juin 2005 »). Cet article indique déjà que les opérateurs de communications électroniques sont tenus de communiquer à leurs abonnés, au moins une fois par an, le plan tarifaire le plus avantageux en fonction de leur profil de consommation.
6. La proposition de loi maintient l'obligation mentionnée au point précédent, et y ajoute une obligation complémentaire, en vue de contraindre les opérateurs d'accorder automatiquement à leurs clients le plan tarifaire le plus avantageux, après avoir obtenu leur consentement explicite.
7. L'IBPT souhaite informer la Commission qu'il participe également aux travaux de modification de l'article 109 de la loi du 13 juin 2005 initiés par le gouvernement fédéral. Les modifications envisagées au niveau gouvernemental poursuivent les mêmes objectifs que la proposition de loi, et se basent sur le passage suivant de l'accord de coalition fédérale 2025-2029 :

« Le gouvernement prend les mesures nécessaires pour que les opérateurs de télécommunications soient tenus de faire passer automatiquement leurs clients, après approbation explicite, au plan tarifaire le plus avantageux pour eux, en tenant compte, entre autres, de leur consommation. »

Les travaux menés au niveau gouvernemental devraient être concrétisés dans un avant-projet législatif dans les prochaines semaines.

8. En parallèle de son implication dans les discussions sur la modification de l'article 109, l'IBPT publiera prochainement une décision fixant les modalités d'implémentation de la version actuelle de cet article.

3. Avis de l'IBPT sur la proposition de loi

3.1. Article 1

9. L'article 1 de la proposition de loi énonce ce qui suit : « *La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.* »
10. Cette disposition n'appelle aucune remarque de la part de l'IBPT.

3.2. Article 2

11. L'article 2 de la proposition de loi énonce ce qui suit :

« Dans l'article 109, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, remplacé par la loi du 21 décembre 2021, la deuxième phrase est remplacée par ce qui suit :

"Il incombe à l'opérateur de communiquer systématiquement, sur un support durable et selon les modalités fixées par l'Institut, le plan tarifaire le plus avantageux au consommateur en vue d'obtenir son consentement, qu'il accordera par écrit. L'opérateur communique également les données du profil de consommation utilisé à cet effet." »

12. Dans la section « commentaire des articles », nous pouvons également lire ce qui suit pour l'article 2 : « *Au travers de la modification proposée, nous entendons renforcer l'obligation à laquelle sont soumis actuellement les opérateurs de télécommunications en leur imposant d'informer chaque année leurs clients du plan tarifaire le plus avantageux en fonction de leur profil de consommation. Dans sa formulation actuelle, l'article 109 prévoit déjà une notification annuelle, mais laisse au consommateur l'initiative de passer à un plan tarifaire plus avantageux, ce qui se traduit souvent en pratique par une certaine inertie et par des choix tarifaires non optimaux. En application de la modification proposée, les opérateurs seront tenus de proposer automatiquement le plan tarifaire le plus avantageux à leurs consommateurs. Concrètement, cela signifie que les opérateurs seront tenus, sur la base du profil de consommation de leurs abonnés tel que déterminé par l'IBPT, de proposer activement le plan tarifaire le plus avantageux en utilisant un support durable. Les consommateurs conserveront leur liberté de choix et pourront accepter ou refuser la proposition. Ils devront systématiquement marquer leur consentement par écrit.* »
13. Selon la lecture de l'IBPT, la modification proposée implique la transmission par l'opérateur d'une offre contractuelle correspondant au plan tarifaire le plus avantageux. Si seul un consentement au passage vers le plan tarifaire le plus avantageux doit être donné (ce qui, pour les consommateurs, correspond généralement à la dernière étape de la conclusion du contrat), cela signifie, selon l'IBPT, qu'un opérateur doit présenter « l'ensemble des tarifs, des aspects contractuels et techniques qui constituent une offre commerciale »¹, ainsi que le résumé du contrat visé à l'article 108, §2, de la loi du 13 juin 2005.

¹ Ceci est la définition d'un plan tarifaire, telle que reprise à l'article 111, §2, troisième alinéa, de la loi du 13 juin 2005.

14. Cette nouvelle obligation soulève une question d'ordre juridique.
15. L'IBPT s'interroge en effet sur la compatibilité de cette obligation avec le cadre réglementaire européen. L'article 109 de la loi du 13 juin 2005 constitue une transposition partielle de l'article 105, §3 de la directive 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (ci-après « le Code »).
16. L'article 105, §3 du Code indique que :

« [...] Les fournisseurs donnent aux utilisateurs finaux des informations sur le meilleur tarif au moins une fois par an. »
17. Le Code vise donc la transmission annuelle d'informations sur le meilleur tarif. Il ne prévoit toutefois pas que les opérateurs sont tenus d'organiser un système de souscription quasi automatique au plan tarifaire le plus avantageux, impliquant chaque année la formulation d'une offre contractuelle².
18. L'article 101, §1^{er} du Code³ prévoit quant à lui que les Etats membres ne peuvent pas introduire ou maintenir des mesures de protection des consommateurs qui s'écartent notamment de l'article 105.
19. En instaurant l'obligation de migrer le client vers le plan tarifaire le plus avantageux, dès qu'il a donné son consentement, la proposition de loi pourrait dépasser la simple communication d'informations sur ce même plan.
20. Cette proposition pourrait dès lors être considérée comme allant à l'encontre du prescrit de l'article 101, §1^{er} du Code.
21. Pour le surplus, en ce qui concerne cette argumentation, l'IBPT se réfère à l'avis du Conseil d'Etat n°78.605/4 du 30 décembre 2025 au sujet de la même proposition de loi. Le Conseil d'Etat suit le même raisonnement, et conclut que la proposition de loi n'est pas compatible avec l'article 101, §1^{er} du Code.
22. L'obligation introduite par la proposition de loi soulève également des questions de faisabilité pratique et peut représenter une charge opérationnelle significative pour l'opérateur, en particulier si les échanges précontractuels s'effectuent sous forme papier. Sur la base des données disponibles, qui ne couvrent pas tous les opérateurs, des centaines de milliers de clients pourraient être concernés par les communications annuelles sous forme papier, indépendamment du marché desservi (résidentiel ou non résidentiel).

² Pour votre parfaite information, les opérateurs sont tenus de communiquer une série d'informations précontractuelles aux consommateurs avant que ceux-ci ne soient liés par un contrat (ou une offre du même type), et ce sur base de l'article 102, §1^{er} et § 3 du Code (qui est transposé à l'article 108, §1 à 3 de la loi du 13 juin 2005).

³ Art. 101, §1^{er} du Code : « 1. Les États membres ne maintiennent ni n'introduisent dans leur droit national des dispositions en matière de protection des utilisateurs finaux qui s'écartent des articles 102 à 115, **y compris des dispositions plus ou moins strictes visant à garantir un niveau de protection différent**, sauf dispositions contraires prévues dans le présent titre. » (nous mettons en évidence).

23. Du point de vue des abonnés, la valeur ajoutée de cette nouvelle obligation dépendra de l'intérêt effectif d'opter pour ce plan tarifaire le plus avantageux. A titre indicatif, le nombre de lignes fixes vendues a atteint 5,19 millions à la fin de 2024, dont 4,27 millions de lignes auprès des ménages privés. Ces chiffres donnent donc une première idée de l'ampleur des abonnés qui pourraient être concernés. En pratique, cette obligation telle qu'elle est proposée submergerait les abonnés d'informations précontractuelles non sollicitées.
24. Comme indiqué dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, les consommateurs ne vérifient pas activement les tarifs en vigueur et bon nombre d'entre eux continuent de payer des tarifs moins avantageux. L'IBPT partage ce constat. C'est dans ce contexte que l'IBPT :
- 24.1. reprenait, dans son [plan opérationnel de 2025](#), un projet visant à définir dans une décision des modalités de mise en œuvre de l'article 109. Cette décision, en passe d'être publiée, repose sur la version actuelle de l'article 109 de la loi du 13 juin 2005 et vise à améliorer la situation existante, notamment en renforçant la clarté et la transparence de la communication du plan tarifaire le plus avantageux et en clarifiant que chaque opérateur doit considérer ses propres offres, mais également les plans tarifaires proposés par l'ensemble des marques sous la même personnalité juridique de cet opérateur ;
- 24.2. et met à disposition des consommateurs des outils de transparence et de comparaison : le [comparateur tarifaire](#), le [baromètre de qualité](#), et les cartes de couverture ([atlas ligne fixe](#), [atlas mobile](#) et la [carte de la fibre](#)) – qui font l'objet d'améliorations continues afin de garantir que les informations soient actualisées et adaptées aux besoins des utilisateurs. Ces outils ont en outre pour avantage supplémentaire de comparer les opérateurs entre eux et donc d'attirer l'attention du consommateur sur les offres de la concurrence qui sont potentiellement encore plus avantageuses que les informations que leur opérateur actuel est tenu de leur fournir en vertu de l'article 109 (et de l'article 108, §6, de la loi du 13 juin 2005, qui renvoie à l'article 109 de cette même loi).
25. Enfin, l'IBPT souhaite formuler deux remarques d'ordre rédactionnel :
- 25.1. Le texte proposé indique que l'opérateur doit communiquer « systématiquement » le plan tarifaire le plus avantageux. Ce terme risque d'être source de confusion, étant donné que la première phrase de l'article 109 indique que l'opérateur communique « au moins une fois par an » le plan tarifaire le plus avantageux. L'IBPT est dès lors d'avis que le texte proposé devrait être reformulé afin de tenir compte du fait que la communication du plan tarifaire le plus avantageux se fait au moins une fois par an.
- 25.2. Ce texte utilise également la notion de "consommateur". Ce terme n'a pas la même portée que la notion d'« abonné », utilisée dans le reste de l'article. Ces deux notions sont définies de la manière suivante dans la loi du 13 juin 2005 :
- i. Consommateur⁴ : « toute personne physique qui utilise ou demande un service de communications électroniques accessible au public à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale »;

⁴ Article 2, 14° de la loi du 13 juin 2005.

- 25.3. Abonné⁵: « toute personne physique ou morale, autre qu'un opérateur, partie à un contrat avec un opérateur qui fournit des services de communications électroniques accessibles au public, pour la fourniture de tels services»;

Par ailleurs la deuxième phrase de l'article 109, telle que rédigée actuellement, mentionne la notion d'« abonné **ayant un plan tarifaire destiné à des consommateurs** ». En utilisant le terme « consommateur », à la place de la notion d'« abonné ayant un plan tarifaire destiné à des consommateurs », la proposition de loi restreint la portée de l'obligation qu'elle introduit, en excluant les abonnés qui utilisent les services de communications électroniques dans le cadre d'une activité professionnelle et qui bénéficient de plans tarifaires destinés aux consommateurs (par exemple, personnes exerçant une activité d'indépendant). L'IBPT préconise dès lors le maintien de la terminologie actuelle, à savoir celle d'« abonné ayant un plan tarifaire destiné à des consommateurs ».

26. Les remarques rédactionnelles présentées au point 2525 sont sans préjudice des remarques formulées aux points précédents, qui portent sur le fond de la modification proposée.
27. Compte tenu des commentaires présentés ci-dessus, l'IBPT propose l'alternative suivante : au lieu d'imposer la transmission d'une offre contractuelle portant sur le plan tarifaire le plus avantageux, il pourrait être envisagé de procéder en deux étapes :
- 27.1. Au moment de la communication des informations sur le plan tarifaire le plus avantageux, l'opérateur transmet des informations claires et facilement accessibles sur la procédure pour changer de plan tarifaire ;
- 27.2. L'abonné qui souhaite changer de plan tarifaire doit ensuite pouvoir facilement effectuer ce changement, sans être amené à effectuer des recherches supplémentaires, en réalisant un nombre limité de manipulations.
28. Cette procédure pourrait par exemple prévoir à chacune de ses étapes la mise en œuvre par les opérateurs d'un marqueur bien visible, qui permettrait de faciliter la réalisation des manipulations nécessaires par l'abonné.

3.3. Article 3

29. L'article 3 de la proposition énonce ce qui suit : « *La présente loi entre en vigueur six mois après sa publication au Moniteur belge* ».
30. Dans la section « commentaire des articles », nous pouvons lire ce qui suit pour l'article 3 : « *Les opérateurs doivent disposer d'un délai de préparation suffisant pour pouvoir procéder aux changements (informatiques) nécessaires. Nous proposons donc que cette loi n'entre en vigueur que six mois après sa publication au Moniteur belge.* »
31. En ce qui concerne le délai d'entrée en vigueur, l'IBPT attire l'attention de la Commission sur le fait que l'article 109 actuel prévoit que les décisions par lesquelles l'IBPT fixe les modalités d'implémentation doivent être assorties d'un délai de mise en œuvre d'au moins six mois.

⁵ Article 2, 15° de la loi du 13 juin 2005.

Cette partie de l'article 109 n'étant pas modifiée par la proposition de loi, l'IBPT devra tenir compte de ce délai lors de la fixation de modalités de l'obligation introduite par la présente proposition de loi.

4. Conclusion

32. L'IBPT salue la volonté de mettre en place des mesures permettant aux consommateurs de changer plus facilement de formule tarifaire, afin de bénéficier de conditions plus avantageuses dans le domaine des communications électroniques. L'IBPT travaille également en ce sens : comme indiqué ci-dessus, l'IBPT publiera prochainement une décision fixant les modalités d'exécution de l'article 109 actuel.
33. L'IBPT est toutefois d'avis que le texte proposé risque de contrevenir aux dispositions susmentionnées du Code. L'IBPT préconise également de prendre en considération l'impact sur les consommateurs en termes de communications non sollicitées, ainsi que les implications opérationnelles pour les opérateurs. Compte tenu de ces remarques, l'IBPT propose une alternative, sous la forme d'une procédure à réaliser en deux étapes.
34. Enfin, l'IBPT souligne qu'il participe aux discussions relatives à la modification de l'article 109 de la loi du 13 juin 2005 qui ont lieu au niveau gouvernemental. Les travaux menés au niveau gouvernemental devraient être concrétisés dans un avant-projet législatif dans les prochaines semaines.

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Peggy Valcke
Membre du Conseil

Stefaan Vyverman
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil