

Bruxelles, le 17 janvier 2008

AVIS RELATIF À LA RÉGIONALISATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Conformément à l'article 22 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belge, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) émet l'avis suivant concernant la partie consacrée aux télécommunications dans le rapport au Roi sur la réforme des institutions établi par le Premier Ministre.

Le Premier Ministre y propose le transfert aux régions de la réglementation en matière de télécommunications car il s'agit "d'un levier essentiel de la politique économique et industrielle".

L'IBPT a procédé à une analyse technique relative aux conséquences probables de la régionalisation de ces compétences fédérales. La première partie de l'avis décrit la situation institutionnelle actuelle (point A). La seconde partie constitue une étude d'incidence du transfert de compétences vers les régions en matière de télécommunications. L'IBPT a dégagé en quatre axes (Point B) les principales implications d'un tel transfert de compétences en matière de coûts pour les entreprises, de coûts pour les consommateurs, de charges administratives et de représentation internationale, mais aussi l'impact sur d'autres compétences fédérales liées aux télécommunications.

A. LES RAPPORTS ENTRE L'ETAT FEDERAL ET LES ENTITES FEDEREES DANS LE DOMAINE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

L'IBPT déploie ses activités diverses dans le domaine des télécommunications (regroupées sous le vocable de communications électroniques avec la radiodiffusion), pour l'essentiel sur base d'une compétence fédérale exclusive. Cette compétence fédérale de principe subit cependant une exception au profit des communautés surtout, et beaucoup plus accessoirement des régions.

Le système fédéral belge attribue en effet aux communautés la compétence dans les domaines de la radiodiffusion et de la télévision en tant que matières culturelles, tandis que l'Etat fédéral reste compétent pour les autres formes de communications électroniques (ou télécommunications au sens strict).

Jusque dans les années '90, des réseaux spécifiques supportaient ces différents services : le câble coaxial (« télédistribution ») et les ondes hertziennes dans les bandes spécifiques pour la radiodiffusion et la télévision, d'une part, et la paire cuivrée et les ondes hertziennes dans d'autres bandes spécifiques pour les télécommunications proprement dites (services de téléphonie vocale ou de transport de données), d'autre part. Par la suite, ces limites se sont estompées jusqu'à en arriver à la situation actuelle où quasiment tous les réseaux publics de communications électroniques peuvent virtuellement supporter tous les types de services. C'est ainsi que des câblodistributeurs proposent des services de téléphonie ou d'accès à Internet en surplus de leur activité traditionnelle ou, en sens inverse, que des opérateurs originellement voués à la téléphonie mettent à profit les développements technologiques de la paire cuivrée téléphonique (ADSL, VDSL, ...) pour proposer des services d'accès à Internet et, plus récemment de télévision.

Cette « déspecialisation » des réseaux a permis ce qu'on a appelé le phénomène de convergence entre les télécommunications, d'une part, et l'audiovisuel ou le multimédia, d'autre part.

A.1. Les infrastructures de communications électroniques

La répartition des compétences fixée par la Constitution et la loi spéciale de réformes institutionnelles n'a pas suivi cette évolution technologique.

Appelée à préciser les contours de la notion même de radiodiffusion, la Cour d'arbitrage (devenue Cour constitutionnelle) a confirmé la compétence des communautés pour « *les aspects techniques de la transmission qui sont un accessoire de la radiodiffusion et télévision* » tout en ajoutant, pour prendre en compte le phénomène de convergence, que cette compétence « *n'est pas liée à un mode déterminé de diffusion ou de transmission* »¹. La Cour a même poursuivi son interprétation extensive, en ce sens qu'elle entend la radiodiffusion comme les « *programmes destinés au public en général ou à une partie de celui-ci, même si l'émission se fait sur demande individuelle* », pour autant cependant qu'il ne s'agisse pas d'« *information individualisée* » ou à « *caractère confidentiel* »². Des services de plus en plus nombreux : Internet (dans sa composante *world wide web*), les services de vidéo à la demande, ...etc répondent donc à cette définition.

Après avoir ouvert la porte à des compétences (exclusives) de plus en plus importantes des communautés en matière de communications électroniques, la Cour d'arbitrage allait cependant revoir son approche en 2004. Partant du constat d'une convergence technologique toujours plus poussée et « *en particulier (de) l'usage commun de certaines infrastructures de transmission* »³, elle en a tiré la conséquence que « *les compétences de l'Etat fédéral et des communautés en matière d'infrastructure des communications électroniques sont devenues à ce point imbriquées, par suite de l'évolution technologique, qu'elles ne peuvent plus être exercées qu'en coopération* »⁴ et impose « *une réglementation prise de commun accord* »⁵. Plusieurs autres arrêts viendront par la suite confirmer cette position de la Cour.

Un accord de coopération entre l'Etat fédéral et communautés, tel que permis par la loi spéciale de réformes institutionnelles, a été conclu le 17 novembre 2006⁶. Les assemblées législatives ont toutes donné leur assentiment à l'accord de coopération, qui est entré en vigueur fin septembre 2007.

La coopération prévue dans cet accord porte essentiellement sur l'exercice par les régulateurs fédéral⁷ et communautaires⁸ de leurs compétences respectives⁹. Chacun des quatre régulateurs doit communiquer aux autres ses projets de décision relatifs aux infrastructures de communications électroniques afin que ceux-ci puissent vérifier si le projet en question n'empiète pas sur leurs propres compétences.

A.2. Les radiofréquences destinées à la radiodiffusion et leur contrôle

L'article 17 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques prévoit à cet égard qu'un accord de coopération¹⁰ soit conclu entre l'Etat fédéral et les communautés pour

¹ Cour d'arbitrage, arrêt n° 109/2000, 31 octobre 2000, point B.5.2.

² Ibidem, point B.5.4.

³ Cour d'arbitrage, arrêt n° 132/2004, 14 juillet 2004, point B.5.1.

⁴ Ibidem, point B.6.2.

⁵ Ibidem, point B.7.1.

⁶ Accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision, auquel assentiment a été donné par la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses, art. 158 (*M.B.*, 28.12.06, p. 75345).

⁷ Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

⁸ Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) pour la Communauté flamande; Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour la Communauté française et Medienrat pour la Communauté germanophone.

⁹ Accessoirement elle concerne également l'élaboration de la législation et la préparation des réunions de l'European Regulators' Group (ERG) rassemblant les régulateurs des communications électroniques des Etats membres de l'Union européenne ainsi que la Commission européenne.

¹⁰ Notez que le législateur ordinaire fédéral ne peut imposer de la sorte la conclusion d'un accord de coopération. Seul le législateur spécial, par le vote à la majorité qualifiée d'une loi spéciale, peut rendre obligatoire la conclusion d'un accord de coopération. A défaut d'une telle disposition, la coopération reste facultative et soumise à la libre

régler les modalités de la coordination des radiofréquences.

Il faut rappeler que, sur le territoire de leur région linguistique respective, l'attribution de fréquences pour la radiodiffusion relève, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, de la compétence exclusive des communautés. La Cour a cependant affirmé dès le départ qu'« *il revient à l'autorité nationale d'assurer la police générale des ondes radioélectriques* » ce qui, pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à la compétence des communautés, « *inclut la compétence d'élaborer des normes techniques relatives, et à l'attribution des fréquences, et à la puissance des émetteurs qui doivent rester communes pour l'ensemble des radiocommunications, quelle que soit leur destination, ainsi que la compétence d'organiser un contrôle technique et d'assurer par la voie répressive le respect desdites normes* (nous soulignons) »¹¹.

A.3. L'usage privatif du domaine public de la voirie par les opérateurs de communications électroniques

L'Etat fédéral et les régions divergent de vue à propos de l'utilisation du domaine public de la voirie par les opérateurs de communications électroniques, qui est toujours régie par les articles 97 et suivants de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

A l'occasion de l'examen de ce qui allait devenir la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, le Conseil d'Etat avait estimé qu'en fonction des objectifs visés, cette matière relevait tant de la compétence fédérale que de celle des régions et que, par conséquent, un accord de coopération serait souhaitable. Le législateur fédéral avait d'ailleurs finalement abondé dans ce sens.

Par ailleurs, l'Etat belge a introduit auprès du Conseil d'Etat un recours contre un arrêté du Gouvernement flamand¹² par lequel, contrairement à l'article 98, § 2, de la loi du 21 mars 1991, il soumettait l'usage du domaine public au paiement d'une rétribution, y compris pour les opérateurs de télécommunications. Le Conseil d'Etat, qui n'a pas encore rendu son arrêt, a posé plusieurs questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage. Fin 2006, celle-ci a clairement admis la compétence des régions de soumettre l'usage du domaine public de la voirie à autorisation et au paiement d'une rétribution¹³. La Cour précise cependant qu'il ne peut s'agir que d'une redevance, à savoir une contrepartie financière (raisonnable) à un service public rendu par l'autorité, mais en aucun cas d'un impôt¹⁴. La législation fédérale devrait par conséquent être adaptée en conséquence.

A.4. La situation particulière de la région bilingue de Bruxelles-Capitale

Le défaut de compétences de l'Etat fédéral en matière de radiodiffusion évoqué précédemment n'est toutefois pas absolu. Ces compétences subissent cependant une double limitation : de nature juridique pour l'une et pratique pour l'autre.

L'Etat fédéral n'est compétent à Bruxelles qu'à l'égard des matières dites « bi-culturelles », c'est-à-dire pour les organismes dont les activités ne peuvent se rattacher exclusivement ni à la Communauté flamande, ni à la Communauté française ; en d'autres termes pour les organismes de radiodiffusion établis à Bruxelles-Capitale qui n'émettent de programmes TV ou radio ni exclusivement en langue française ni exclusivement en langue néerlandaise¹⁵.

La seconde limitation découle du fait que, même s'il est juridiquement compétent pour accorder des autorisations à ces organismes de radiodiffusion et à contrôler leurs activités,

volonté des parties concernées de conclure un tel accord.

¹¹ Cour d'arbitrage, arrêt n° 1/91, 7 février 1991, point B.5.

¹² Arrêté du Gouvernement flamand du 29 mars 2002 relatif à l'octroi de licences, à la fixation et à la perception de rétributions pour l'utilisation privative du domaine public des routes, des voies navigables et de leurs attenances, les digues maritimes et les digues.

¹³ Cour d'arbitrage, arrêt n° 172/2006, 22 novembre 2006, point B.7.

¹⁴ Ibidem, point B.28.

¹⁵ L'exemple le plus caractéristique est celui des radios libres dites "ethniques" émettant exclusivement des programmes en langues étrangères à destination de populations allochtones installées à Bruxelles-Capitale.

l'Etat fédéral ne dispose paradoxalement pas de fréquences à attribuer à ceux-ci. D'où l'état de fait historique que ces organismes de radiodiffusion se sont tournés vers les communautés – essentiellement la Communauté française – pour obtenir une autorisation et *de facto* dépendent actuellement d'elle(s). Les communautés flamande et française s'opposent farouchement à toute revendication de l'Etat fédéral à disposer de fréquences dans la bande FM pour pouvoir exercer effectivement ses compétences dans la région de Bruxelles-Capitale. Ce dernier dispose cependant de fréquences T-DAB.

Une loi du 16 mars 2007¹⁶ fait depuis peu de l'IBPT le régulateur de la radiodiffusion sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Depuis l'adoption et la transposition en droit belge des directives « paquet communications électroniques » de 2002, une des tâches essentielles du régulateur est de mener à bien les analyses des marchés considérés comme pertinents par la Commission européenne. En raison de la configuration institutionnelle, cet exercice est cependant nécessairement limité au territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale et ne peut porter sur les organismes de radiodiffusion dont les activités se rattachent exclusivement à l'une des deux grandes communautés, comme c'est actuellement le cas des opérateurs de réseaux par ondes hertziennes (RTBF et VRT), en analogique comme en numérique. Cette analyse est en effet du ressort respectif du VRM pour la communauté flamande et du CSA pour la communauté française.

B. LES PRINCIPALES CONSÉQUENCES PROBABLES DE LA RÉGIONALISATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Riche d'une expérience régulatrice d'une quinzaine d'années, l'IBPT a tenté de mesurer l'impact de la régionalisation à la lumière d'exemples concrets. Il s'appuie sur le constat selon lequel la réalité économique du secteur des télécommunications a pour l'essentiel conservé une dimension fédérale. Dans ce secteur d'activités, la régionalisation ne correspondrait pas à l'entérinement d'une situation de marché fondamentalement différente d'une région à une autre ; elle correspondrait davantage au morcellement territorial d'une économie de taille nationale voire européenne¹⁷.

Il est important de souligner que les analyses économiques effectuées depuis 2005 par l'IBPT concluant à l'existence de marchés nationaux ont toutes été approuvées par la Commission européenne. En dehors des télédistributeurs, les principaux opérateurs sont actifs dans les trois régions du territoire belge (Belgacom, Proximus, Mobistar, Base, Tele2, Scarlet, BT, Colt, Verizon). Même Telenet, opérateur actif uniquement en Flandre, qui a été candidat à la reprise des télédistributeurs wallons, reste en faveur d'une collaboration avec ceux-ci, ce qui illustre que même les opérateurs régionaux sont désireux d'étendre leurs activités au niveau national. Aucun de ces opérateurs n'applique une tarification différente des services en fonction de la région du pays où ceux-ci sont fournis ni ne présente offre commerciale variant d'une région à une autre.

Indiquons enfin que la Commission européenne entend procéder à une centralisation européenne du pouvoir dans le contexte de la prochaine révision du cadre réglementaire européen relatif aux communications électroniques par la proposition d'un « régulateur européen ». Le transfert de compétences vers les entités fédérées des Etats membres organisés sur un modèle fédéral – par exemple comme l'Allemagne - n'a en effet pas encore été observé dans ce secteur.

¹⁶ L. du 16 mars 2007 relative à la modification de la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activité de radiodiffusion dans la région de Bruxelles-Capitale ainsi que la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (M.B., 05.04.07, p. 19229.)

¹⁷ Sauf Belgacom, et Voo, presque tous les acteurs – dont Telenet - ont des actionnaires étrangers et sont présents à l'étranger pour des raisons évidentes d'économie d'échelle.

B.1 L'impact de la régionalisation sur les coûts pour les entreprises

Le transfert aux régions des compétences relatives aux télécommunications aurait également pour conséquence d'augmenter le coût global de la régulation pour les entreprises de ce secteur d'activités.

Ceci se traduirait tout d'abord par une addition de droits à verser aux différents organismes. En effet, la scission d'une entité fédérale en plusieurs organismes entraînerait de manière assez prévisible une augmentation des contributions versées par les entreprises en vue de garantir le fonctionnement de l'organe de régulation dans chaque région.

Plus particulièrement pour les trois grands opérateurs mobiles jouissant de licences nationales, chacun des réseaux est implanté d'une telle manière qu'il réponde à des objectifs de couverture nationaux. Or l'architecture de ces réseaux n'est pas conçue pour les transformer aisément en trois réseaux régionaux : une telle adaptation, qui serait probablement requise en cas de différenciation des régimes réglementaires selon les régions, impliquerait des coûts non négligeables pour les opérateurs concernés. La régionalisation de la réglementation des télécommunications induirait probablement des tarifs de terminaison d'appels sur les réseaux mobiles (MTR) différents selon les régions (comme entre pays distincts), ce qui compliquerait la structure des tarifs de détail puisque les tarifs des appels vers les réseaux mobiles (par exemple les appels fixe vers mobile à partir du réseau fixe de Belgacom) dépendraient de la région du réseau mobile appelé. De même il faudrait réorganiser le plan national numérotation en le fragmentant en trois sous plans distincts afin de permettre l'acheminement des appels destinés aux mobiles vers le bon réseau régional.

Ceci est également applicable aux opérateurs fixes. Les directives européennes prévoient que les Etats membres doivent créer des conditions pour que des investissements efficaces dans le chef des opérateurs soient encouragés. Toutefois un marché de réseau tel que celui des télécommunications est un marché d'investissements importants, pour lesquels les économies d'échelle jouent un rôle principal dans le choix de lancement de nouveaux produits et par conséquent de nouveaux investissements. Les opérateurs fixes (sauf les câblo-opérateurs) ont des infrastructures nationales sur le territoire belge. Une régionalisation nécessiterait pour des raisons de régulation une scission théorique de ces réseaux, ce qui est extrêmement complexe. En effet, les éléments de réseaux contrôlant les lignes traversent les frontières linguistiques. Un commutateur en Région de Bruxelles-Capitale peut commander le fonctionnement du réseau national, ou un point d'interconnexion en Région flamande peut régir des lignes se situant de part et d'autre de la frontière linguistique.

Le transfert vers les régions se traduirait aussi par une plus grande complexité dans le traitement des dossiers. Plus on réduit le ressort territorial dans lequel la situation de dominance des entreprises est analysée plus on augmente le nombre d'opérateurs dominants. Il va sans dire que ce sont par définition les opérateurs dominants qui subissent le poids de la régulation. En outre, bien que de nombreux réseaux soient transrégionaux, il n'est pas exclu que chaque région différencie les instruments de régulation pour les opérateurs dominants : comptabilité séparée par région, modèles de coûts par région, calcul du WACC par région, coût du service universel par région, coût de la portabilité des numéros par région, etc.

Une des conséquences immédiates de l'analyse différenciée des coûts de gros (par exemple en matière de boucle locale, d'interconnexion, etc.) serait la fin de la tarification nationale uniforme que pratiquent tous les opérateurs. Ceci ne serait pas sans conséquence sur les prix au détail que les consommateurs doivent payer à leur(s) fournisseur(s).

En conclusion, une régionalisation des télécommunications signifierait donc pour les entreprises concernées une augmentation des coûts de la régulation. Il n'est pas exclu que certains opérateurs étrangers trouvant la Belgique trop complexe et coûteuse, envisagent leur départ du pays entraînant également une réduction de la concurrence et une autre source d'augmentation des prix.

B.2 L'impact de la régionalisation sur les coûts pour les consommateurs

L'impact de la régionalisation sur les entreprises ne serait pas sans répercussion immédiate sur les consommateurs : les surcoûts de la régionalisation à supporter par les premières seraient très probablement traduits par une modification des tarifs de consommation, mais aussi par un accroissement de la complexité des plans tarifaires (cfr. supra, point B.1), par le risque de changement de numéros et par un service universel à plusieurs vitesses.

Dans la mesure où la régionalisation causerait la multiplication des instances de régulation, ceci aura aussi pour risque l'imposition d'obligations aux opérateurs dominants différentes entre régions, donc des coûts supplémentaires de développement d'offres de gros par les opérateurs dominants et la nécessité pour les nouveaux entrants de supporter plusieurs systèmes distincts avec tous les surcoûts que cela représente. Le risque principal sera donc une augmentation des prix de détail. Un retrait de certains opérateurs ou une augmentation de coûts dans leurs chefs signifierait indéniablement que le choix des consommateurs en termes de prix, de produits et services et qualité diminuera. Il s'en déduirait que les consommateurs pourront bénéficier de produits innovants moins en Belgique qu'à l'étranger. Il y a enfin sur certains marchés également une possibilité de dominance accrue, voire même de monopole ou duopole avec tous les risques inhérents à cette situation pour les consommateurs.

S'agissant du dossier de la numérotation, plusieurs difficultés importantes semblent prévisibles. Rappelons que l'accès aux services de télécommunications est tributaire de l'octroi de numéros téléphoniques encadrés par des plans de numérotation internationaux et nationaux. Ces derniers établissent des zones pour les numéros dits géographiques, qui ne correspondent pas au découpage territorial régional. Ainsi la zone « 02 » se situe sur Bruxelles et partiellement sur le Brabant flamand et sur le Brabant wallon. Une régionalisation entraînera une impossibilité de gérer cette zone en confiant l'attribution des numéros à plusieurs entités différentes. Un problème similaire se poserait pour l'attribution de numéros non géographiques comme l'ISPC's (international signalling point codes). Mais de manière plus frappante, si la régionalisation venait à imposer l'adaptation des réseaux de télécommunications mobiles (cfr. supra, point B.1), cette réorganisation impliquerait des modifications de numéros d'appels pour de très nombreux clients mobiles mais aussi la nécessité de conclure des accords de type « roaming » entre régions, ce qui serait unique en Europe. Enfin, les numéros surfacturés présenteraient eux aussi des grilles tarifaires différentes en fonction de la situation géographique du client. Tout ceci entraînerait une grande complexité et des surcoûts non négligeables pour les consommateurs.

Une éventuelle régionalisation des compétences en matière de télécommunications pourrait avoir également quelques conséquences en ce qui concerne le contenu des obligations imposées aux opérateurs au titre du service universel. Les directives européennes de 2002 établissent la liste des composantes du service universel des communications électroniques qui peuvent être financées par le secteur. Les Etats membres peuvent fixer d'autres obligations au titre du service universel, mais celles-ci sont alors à charge des finances publiques. Une régionalisation des télécommunications pourrait dès lors entraîner un service universel à deux (ou trois) vitesses, avec potentiellement un service universel plus performant et plus étoffé dans les régions les plus nanties, au détriment des habitants d'une région dont les capacités budgétaires ne permettraient pas d'assumer une extension quantitative ou une hausse qualitative du service universel, qui sortirait du strict cadre européen finançable par un fonds sectoriel spécifique.

En conclusion, une régionalisation signifierait donc pour les consommateurs une probable augmentation et une complexité accrue des tarifs, ainsi qu'une diminution de leurs droits.

B.3 L'impact de la régionalisation sur les charges administratives

L'IBPT assume dans une large mesure le rôle de « guichet unique » en matière de régulation des télécommunications. L'attribution de cette mission générique à plusieurs d'entités dont la compétence territoriale est limitée à chacune des trois régions entraîne nécessairement le

triplement des démarches administratives des opérateurs de communications électroniques désireux de maintenir ou de développer une activité économique de dimension nationale. Sur le plan réglementaire, cela entraînerait aussi une multiplication des textes destinés à intégrer les règles européennes dans l'ordre juridique de chaque entité fédérée. Ceci comporte un risque de divergences d'une région à une autre, notamment en matière de spécifications techniques (par exemple au sujet des interfaces radios des équipements hertziens). Les fabricants de ces appareils, soumis à une obligation de notification par Etat membre, pourraient se heurter à des exigences différentes d'une région à l'autre. A tout le moins il y aurait une obligation de notifier les appareils auprès de chaque région

A ceci s'ajoute l'intervention des trois communautés au titre des compétences culturelles exercées dans le secteur de l'audiovisuel « monoculturel » (cfr. supra, point A.1) et de l'Etat fédéral dans le secteur de l'audiovisuel « bi-culturel » (Cfr. supra, point A.4).

Le redécoupage institutionnel envisagé aboutirait par conséquent pour ces opérateurs à devoir s'adresser à six (voire sept) organismes régulateurs différents. Sans compter qu'il serait dès lors indispensable de régler les mécanismes de coopération entre ces derniers. Ainsi, de manière générale pour la coordination des fréquences aux frontières, qui forme actuellement un problème complexe en raison de la taille réduite du pays : on se situe très souvent dans une zone de coordination avec un ou plusieurs pays voisins. La régionalisation de la gestion du spectre radioélectrique augmenterait le nombre des zones de coordination, partant, la complexité de ce dossier. Qu'il soit permis de rappeler que la seule question de la coordination des fréquences radios de chaque communauté relatives à la bande FM a constitué depuis plus de dix années une problématique récurrente, jalonnée de très nombreuses affaires en justice mettant aux prises opérateurs et autorités régulatrices fédérale et communautaires...

Une illustration éclairante de l'évolution institutionnelle proposée dans le rapport du Premier Ministre concerne les opérateurs mobiles. Ceux-ci disposent actuellement de bandes de fréquences au niveau national. Si les fréquences étaient attribuées au niveau régional, il y aurait nécessité de coordination de fréquences entre les réseaux des différentes régions. Or le principe de la coordination transfrontalière, par exemple pour le GSM, est le suivant : dans une bande de territoire allant jusqu'à 15 km de la frontière, un opérateur ne dispose "pleinement" que de 50% de la capacité dans un cas bilatéral et de 33% dans un cas trilatéral. Et comme toute la Région Bruxelles-Capitale se trouve à moins de 15 km de la Région flamande (même à moins de 8 km) et que plus de la moitié de la Région Bruxelles-Capitale se trouve à moins de 15 km de la Région wallonne, les opérateurs Bruxellois ne disposeraient donc que de 50% de la capacité au maximum, et même 33% pour plus de la moitié du territoire. Et c'est précisément à Bruxelles que les problèmes de capacité des réseaux GSM sont les plus importants. Une couverture "transfrontalière" de la Région Bruxelles-Capitale est réalisable à partir de la Région flamande et même à partir de la Région wallonne pour une partie du territoire. Pour les régions flamande et wallonne, la zone de coordination, pour laquelle les opérateurs ne disposeraient pas "pleinement" de leurs fréquences augmenterait également de manière considérable.

Pour être tout à fait complet au sujet des opérateurs mobiles, un autre sujet de préoccupation serait la disparité possible des méthodes de mesure à utiliser, par exemple, pour évaluer le taux de couverture par un réseau GSM ou UMTS d'une zone géographique déterminée.

Et enfin, en matière de portabilité des numéros mobiles - système qui fonctionne sans difficulté depuis 2002 -, la régionalisation entraînerait également une grande complexité en cas de règles différentes d'une région à l'autre.

Un autre élément important de nature administrative concerne le traitement administratif des différentes banques de données gérées actuellement par l'IBPT (fréquences, abonnés sociaux, numéros, etc). L'expérience passée a en effet montré que le seul transfert de banques de données d'une entité à une autre prend un temps (de paralysie) considérable. Il en serait particulièrement ainsi en cas de scission desdites banques de données.

En conclusion, une régionalisation signifierait donc pour les entreprises concernées la multiplication des autorisations nécessaires pour l'utilisation de ressources rares (numéros et fréquences), de déclaration de services et de réseaux, des fournitures de renseignements – notamment statistiques – de toute nature, non sans difficultés importantes. Ceci constituerait clairement un surcroît important de charges administratives.

B.4 L'impact de la régionalisation sur la représentation internationale

Dans le domaine des télécommunications, l'Etat belge est en général représenté par l'IBPT au sein des organisations internationales (UE, OTAN, CEPT, UIT, etc.). La scission des compétences fédérales entraînerait inévitablement une réorganisation de cette représentation sur la scène internationale. Ainsi, par exemple, la délégation belge amenée à défendre un point de vue relatif au spectre radioélectrique serait composée des entités suivantes : les trois communautés, les trois régions et l'Etat fédéral.

Cela signifierait aussi une coordination interne d'autant plus intense dans des domaines d'activités faisant l'objet d'accords techniques avec les pays voisins. C'est principalement le cas des fréquences radios, qui ne s'arrêtent pas aux frontières des Etats membres.

Les questions débattues à l'échelon européen ou international ne se limitent pas aux seules fréquences radios. L'ensemble des aspects de la réglementation relative aux télécommunications fait l'objet de réunions à ce niveau.

En conclusion, une régionalisation signifierait donc une réorganisation substantielle de la représentation internationale des différentes entités compétentes dans ce secteur d'activités.

B.5 L'impact de la régionalisation sur d'autres compétences fédérales

Dans le cadre de la transposition en droit interne de l'ensemble des directives européennes relatives aux communications électroniques (2002), la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques a confié à l'IBPT la triple mission dans ce secteur de promouvoir la concurrence, de contribuer au développement d'un marché intérieur et de veiller aux intérêts des utilisateurs.

Transférer aux régions la réglementation en matière de télécommunications équivaudrait en réalité à attribuer aux entités fédérées l'exercice de compétences relevant du droit de la concurrence, du droit de la protection de la consommation et droit au respect à la vie privée. Les risques de diminution globale de la concurrence et, par conséquent, du choix pour les consommateurs de s'adresser à un fournisseur compétitif et de qualité ne sont pas négligeables.

La matière de la protection des consommateurs relève actuellement des compétences fédérales. La régionalisation des compétences en matière de télécommunications entraînerait un problème de cohérence dans la protection des consommateurs. En cas de transfert vers les entités fédérées de l'ensemble des compétences en matière de télécommunications, en ce compris la protection des utilisateurs finals, il risquerait d'y avoir conflit entre les normes adoptées au niveau fédéral, au titre de la compétence générale en matière de protection des consommateurs, et les normes adoptées au niveau régional en matière de protection des utilisateurs finals de réseaux ou services de télécommunications.

Si l'on conservait néanmoins la protection des consommateurs au niveau fédéral, les régulateurs régionaux n'auraient pas la possibilité de prendre des dispositions ou mesures protectrices à l'égard des utilisateurs finals qui accompagneraient harmonieusement les autres dispositions ou mesures qu'ils seraient amenés à prendre dans l'exercice de leurs nouvelles compétences.

D'autres secteurs d'activités, ayant par exemple un besoin vital en matière d'utilisation de fréquences, seraient également concernés. Ainsi l'IBPT établit un plan de fréquences séparé pour les utilisations civiles et militaires. Une scission impliquerait la recherche d'autres bandes de fréquences pour les militaires dans les différentes parties du pays. Le constat

serait le même pour d'autres secteurs comme la navigation aérienne et maritime, ou les services de sécurité.

Enfin, le pouvoir judiciaire serait, lui aussi, concerné par la régionalisation des télécommunications. Actuellement la contestation des décisions de l'IBPT est portée devant la Cour d'appel de Bruxelles ayant succédé au Conseil d'Etat. Conformément au prescrit européen, celle-ci jouit d'une compétence de pleine juridiction, ce qui comprend un pouvoir d'annulation et, en principe, de réformation. En cas de régionalisation, la compétence générale du Conseil d'Etat réapparaîtrait. Or il ne lui est pas conféré de pouvoir de pleine juridiction pourtant voulu par le législateur européen.

CONCLUSIONS

La présente démarche de l'IBPT s'inscrit uniquement dans la volonté de faire bénéficier à l'autorité politique de son expertise technique dans le secteur des télécommunications, dans le cadre de sa compétence légale d'avis.

C'est en cette qualité que l'IBPT souhaite, en guise de conclusion de son analyse, souligner deux points essentiels.

D'une part, l'importance de l'impact sur les entreprises et les consommateurs, notamment, du transfert aux régions de la réglementation en matière de télécommunications ne constitue certainement pas un élément d'appréciation négligeable. D'autre part, l'Accord de coopération susmentionné du 17 novembre 2006, établi en conformité avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, n'est entré en vigueur que depuis trois mois. A ce stade-ci, l'IBPT ne peut qu'attirer l'attention sur la volonté de collaboration constructive, observée à la lumière des dossiers examinés jusqu'à présent, entre le régulateur fédéral et les trois régulateurs communautaires. Il lui paraît prématuré d'en dresser le bilan sans avoir laissé audit Accord le temps nécessaire à sa mise en œuvre.

M. Van Bellinghen
Membre du Conseil

G. Deneff
Membre du Conseil

C. Rutten
Membre du Conseil

E. Van Heesvelde
Président du Conseil