Recommandations du Comité consultatif pour les télécommunications relatives aux activités de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, en exécution de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges

Bruxelles, le 15 septembre 2015.

Introduction

Conformément à l'article 4 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, le Comité consultatif pour les télécommunications (ci-après le Comité ou le CCT) doit remettre à la Chambre des représentants un rapport annuel des activités du Comité. Dans ce rapport annuel, le Comité est également tenu de formuler des recommandations sur les activités de l'IBPT.

De plus, la loi du 31 mai 2011 portant des dispositions diverses en matière de télécommunications éclaircit encore cette compétence en ajoutant une référence au rapport annuel, aux plans opérationnels et au plan stratégique de l'IBPT. La loi du 31 mai 2011 souligne l'importance de cette tâche d'évaluation des activités de l'IBPT (en ce compris la formulation de suggestions prospectives). Le Comité va introduire un nouveau dossier auprès de l'IBPT afin d'obtenir un appui dans la réalisation de cette tâche [1].

Comme le rapport annuel de l'IBPT n'a été publié que le 30 juillet 2015, le Comité n'a pas pu en tenir compte lors de l'élaboration des présentes recommandations.

1 Voy. notamment CCT, Recommandations du Comité consultatif pour les télécommunications relatives aux activités de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, en exécution de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, 11 septembre 2013, p. 1 et 3-5 (ci-après "CCT, recommandations septembre 2013"); CCT, Recommandations du Comité consultatif pour les télécommunications relatives aux activités de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, en exécution de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, 17 septembre 2014, p. 11-12 (ci-après "CCT, recommandations septembre 2014"). Voy. aussi CCT, Avis concernant le projet de plan stratégique 2014-2016 de l'IBPT tel que soumis à consultation publique le 17 janvier 2014, 7 février 2014, p. 10-11 (ci-après "CCT, avis concernant le projet de plan stratégique 2014-2016").

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

Dans ce contexte, le Comité concentre ses recommandations sur les points suivants[2]:

1. L'IBPT – un régulateur du secteur des communications électroniques tourné vers l'avenir

1.1. La vision de l'IBPT

1.2. Commentaires concernant le nouveau mandat du Conseil de l'IBPT

2. Statut et financement de l'IBPT

2.1. L'indépendance de l'IBPT

2.2. Le financement et les ressources de l'IBPT

2.3. Prise en compte des meilleures pratiques mises en œuvre par d'autres régulateurs

3. Régulation du secteur par l'IBPT

3.1. La prise de décision par l'IBPT

3.2. La communication de l'IBPT

3.3. La garantie d'un "Level-Playing-Field" et la régulation des fournisseurs "Over-The-Top"

3.4. Étude comparative du niveau des prix des produits télécoms

3.5. Le WIFI et son utilisation

4. Coopération entre l'IBPT et d'autres instances

4.1. Rôle d'expertise de l'IBPT au-delà de son champ de compétence au sens strict

4.2. Les coopérations de l'IBPT

2 D'autres recommandations peuvent être trouvées en particulier dans CCT, recommandations septembre 2014 et dans CCT, avis concernant le projet de plan stratégique 2014-2016.

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

1. L'IBPT – un régulateur du secteur des communications électroniques tourné vers l'avenir

1.1. La vision de l'IBPT

• Ces dernières années, l'IBPT a inscrit son action dans la durée, en présentant une articulation clarifiée entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel (plans opérationnels).

Pour le Comité, cette manière de faire doit être non seulement poursuivie, mais considérablement amplifiée.

• **D'abord**, il est important que l'IBPT inscrive son rôle clairement dans le contexte qui est le sien[3] :

- Celui d'une philosophie de la régulation ajustée aux bonnes pratiques et aux tendances actuelles : visant à promouvoir et à faciliter le rôle d'investissement des acteurs des marchés régulés, au bénéfice des consommateurs.
- Celui d'une régulation qui tient de plus en plus compte d'éléments de transversalité importants pour la qualité et l'efficience du travail fourni, et dans le cas de l'IBPT : synergies entre régulateurs d'industries de réseaux ; coopérations renforcées avec les régulateurs médias et avec les autorités compétentes en matière de protection des consommateurs; complémentarités et éventuellement, programmes d'action partagés avec l'autorité de la concurrence et les services publics concernés par les marchés régulés.
- Celui, enfin, d'une activité qui répond à des objectifs de transparence vis-à-vis du grand public comme du Parlement, ce qui implique que l'IBPT conduise ses missions et ses actions dans cet objectif.

Dans ce contexte, il faudra rendre encore plus lisible et plus claire l'articulation suivante : philosophie, stratégie, opérationnel.
Cela va en effet :

- Du plus large au plus précis ;
- D'un horizon à 6 ans qui doit garantir la continuité de l'action de l'IBPT (philosophie), à un horizon à 1 an qui doit conduire en pratique ses actions (opérationnel), en passant par un horizon à 3 ans – avec évaluations régulières – détaillant la stratégie liée au mandat (stratégie).

3 Voy. aussi IBPT, Plan stratégique de l'IBPT 2014-2016, pp. 5-9 (missions et vision).

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

Partant, des KPIs (Key Performance Indicators) clairs, rassemblés sur une feuille de route et un tableau de bord, devront être définis, déclinés, poursuivis et voir leur évolution mesurée, dans une même articulation philosophie -> stratégie -> opérationnel.

• **Ensuite**, il apparaît au Comité qu'en ce qui concerne les télécoms, il est essentiel que l'IBPT saisisse la portée des bouleversements en cours dans le paysage du numérique.

En effet, les services prestés sur le territoire pouvant légitimement répondre à la définition de communications électroniques, et relevant à ce titre du domaine de régulation de l'IBPT, ont considérablement évolué. Désormais, le « fait générateur » qui emporte qu'un service constitue ou non une « communication électronique », n'est plus tant et plus forcément lié au fait qu'il soit presté par un opérateur « classique ».

En d'autres termes…il est désormais impossible de ne considérer, au titre d'opérateur de communications électroniques, que les opérateurs de réseaux « classiques ».

C'est pourquoi le Comité demande, dans l'intérêt des consommateurs et d'une vision d'ensemble cohérente, que le champ de la réglementation soit revu et élargi sans délai, tout en tenant compte du principe que la réglementation doit être proportionnée et appliquée de manière non discriminatoire.

Une réflexion identique doit être menée en ce qui concerne les fréquences et le spectre. Pour le Comité, il est essentiel que la vision que développera l'IBPT pour l'utilisation la plus efficace de cette ressource rare, repose désormais clairement sur trois piliers :

- Une anticipation à 6-10 ans des usages et des besoins ;
- Une vision de la concurrence qui tienne compte d'une juste valorisation des investissements consentis au fil des années, et de l'intérêt ;
- Une politique de gestion du spectre qui valorise un usage efficace et souple de celui-ci par les acteurs qui en ont l'usage.

• **Enfin**, le Comité note qu'il appartiendra au Conseil de l'IBPT qui devrait être prochainement nommé, de jeter les bases d'une telle vision : large, articulée, cohérente, claire, précise, aux objectifs mesurables.

Le Comité souhaitera établir, et maintenir un dialogue pertinent et respectueux afin que la vision de l'IBPT prenne suffisamment en compte, dès le départ et dans la durée, les besoins des acteurs sociétaux représentés au sein du Comité.

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

1.2. Commentaires concernant le nouveau mandat du Conseil de l'IBPT

Le mandat de l'actuel Conseil de l'IBPT arrive à son terme en novembre 2015. Dans ce contexte, un certain nombre de commentaires s'imposent. Le Conseil de l'IBPT est l'acteur-clé d'une régulation prospective des communications électroniques qui promeut l'essor du secteur dans l'intérêt aussi bien des opérateurs que des utilisateurs finaux (professionnels et consommateurs).

Cet essor exige une sécurité juridique et par conséquent il convient que soit mise en place une procédure de nomination qui minimise les risques d'annulation ou de suspension des décisions prises, en ce qui concerne la procédure même et en ce qui concerne le respect par les candidats retenus des conditions prévues. Il convient aussi que cette procédure soit mise en place en temps utile et conduise donc à un résultat rapidement.

Au-delà de la procédure mise en place, le nouveau Conseil devra veiller à une continuité dans la vision, la stratégie et les décisions comme c'est prévu par exemple par l'article 8 § 5, a) de la directive "cadre" 2002/21/CE. Le nouveau Conseil devra aussi maintenir la volonté de dialogue dont a fait preuve le Conseil actuel avec les parties intéressées et notamment le Comité Consultatif pour les Télécommunications en tant que représentant des parties-prenantes des communications électroniques, par exemple en ce qui concernait la rédaction du plan stratégique 2014-2016 et l'élaboration des plans opérationnels.

2. Statut et financement de l'IBPT

2.1. L'indépendance de l'IBPT

A plusieurs reprises le Comité a pu insister sur l'importance de l'indépendance de l'IBPT[4]. Ainsi, le Comité s'est réjoui du fait que l'IBPT a inclus dans son plan stratégique 2014-2016 son indépendance parmi les valeurs qui doivent lui permettre d'assurer que ses actions sont conformes à sa mission et à sa vision[5]. Le Comité partage en effet la vue de l'IBPT selon laquelle l'indépendance garantit la crédibilité du régulateur et contribue à rendre son action stable et prévisible dans la durée[6]. De la sorte, l'indépendance du régulateur est un élément clé pour la mise en œuvre d'une bonne régulation du secteur et l'avènement d'une concurrence loyale. Elle est indispensable pour permettre au

4 Voy. CCT, Recommandations sur les avant-projets de lois visant la transposition des directives 2009/136/CE (« droits des citoyens ») et 2009/140/CE (« mieux légiférer »), 5 avril 2011, p. 6 et dernièrement CCT, recommandations septembre 2014, p. 2 et CCT, Mémorandum au Ministre compétent pour les Télécommunications et l'Agenda numérique: Un Agenda numérique pour la Belgique, 3 mars 2015, p. 15 – 16 (ci-après "CCT, mémorandum 2015").
5 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT 2014-2016, p. 10.
6 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT 2014-2016, p. 11.

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

régulateur de veiller « *à obtenir un 'level playing field' afin que le fonctionnement du marché puisse jouer de façon optimale au bénéfice de l'utilisateur* »[7].

Dans ce contexte, le Comité s'est posé la question de l'opportunité des mesures de contrôle gouvernemental prévues par les articles 15 (tutelle générale de légalité et d'opportunité) et 34 (plan stratégique triennal) de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut de l'IBPT, tels que modifiés par les articles 4 et 11 de la loi du 10 juillet 2012 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques. En effet, la légalité des décisions de l'IBPT est selon le CCT assurée à suffisance par la possibilité de recours devant la Cour d'appel de Bruxelles.

Par conséquent, le Comité se réjouit du fait que la loi du 16 mars 2015 portant modification de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges[8] ait respectivement abrogé (article 15) et modifié (article 34[9]) les dispositions incriminées reprises ci-dessus.

Le Comité insiste cependant sur le fait que l'accroissement et le maintien de l'indépendance du régulateur est un procès continu qui n'est pas achevé avec l'abrogation de l'article 15 de la loi du 17 janvier relative au statut de l'IBPT et avec la modification de son article 34.. Dans ce contexte, le Comité souhaite souligner l'importance du fait pour l'IBPT de (continuer à) dispose(r) des compétences et ressources nécessaires, notamment en termes de personnel afin de pouvoir garantir la qualité de ses décisions. Y veiller notamment en organisant un programme de formation continue n'est d'ailleurs pas contradictoire avec une (ré-)évaluation des frais administratifs réels engendrés par le travail du régulateur (voy. ci-dessous).

---

7 Note de politique générale – Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2014-2015, n° 54-588/5, p. 13.
8 *M.B.* 7 avril 2015.
9 Cet article se lit maintenant comme suit:
" *Le Conseil établit, dans les douze semaines après l'entrée en fonction de ses membres et tous les trois ans, un plan stratégique triennal. Tous les membres composant le Conseil présentent le plan stratégique à la Chambre des représentants.*

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

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

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

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

2.2. Le financement et les ressources de l'IBPT

Le Comité tient à rappeler[10] le problème majeur que représente l'excédent budgétaire dégagé chaque année par l'IBPT et qui est systématiquement reversé au trésor public. Il apparait que l'IBPT a ainsi reversé environ 165.609.288 €[11] au trésor public entre 1998 et 2014. En 2014 ce montant était de 11.200.000 €[12]. Les contributions administratives imposées par l'IBPT au secteur doivent s'aligner sur le cadre réglementaire européen et en particulier sur l'article 12 de la directive 2002/20/CE, dite «directive autorisation », qui prévoit que seuls les frais administratifs réels engendrés par un régulateur sont indemnisés par le biais de contributions administratives. En cas d'excédents, les contributions administratives doivent être revues proportionnellement. Le Comité insiste sur la nécessité que l'IBPT, lors de l'élaboration de son budget, fasse une estimation plus réaliste et plus précise des coûts que ses activités engendreront, de manière à ce qu'il soit mis fin à l'excédent budgétaire. Le Comité remarque que dans d'autres secteurs comme l'énergie (voir le rapport annuel 2014 de la CREG, et en particulier son titre 5.9[13]), les régulateurs reversent le surplus budgétaire à leurs contributeurs. Cette piste devrait être envisagée. Le Comité insiste aussi sur la nécessité d'une plus grande transparence de la part de l'IBPT au niveau de l'utilisation de ses moyens financiers.

Par ailleurs il est important que soient identifiés à l'intérieur du budget de l'IBPT les moyens financiers qui sont destinés au Comité et que certaines ressources soient allouées spécifiquement au soutien de ses activités (par exemple au fonctionnement du Groupe de travail "recommandations").

2.3. Prise en compte des meilleures pratiques mises en œuvre par d'autres régulateurs

Comme nous venons de le voir ci-dessus, il est important de s'inspirer des meilleures pratiques mises en œuvre par d'autres régulateurs. Ainsi le Comité accueille très favorablement l'intention du gouvernement fédéral d'évaluer les compétences des régulateurs "*pour permettre leur rapprochement et le renforcement de leur fonctionnement*"[14]. Le Comité participera d'ailleurs volontiers à cette évaluation et souhaite en tout cas être tenu au courant de son calendrier et des activités réalisées dans ce contexte.

10 CCT, recommandations septembre 2014, p. 3.
11 Cette somme ressort de l'addition des montants repris dans les différents rapports annuels de l'IBPT jusqu'en 2014.
12 IBPT, Rapport annuel 2014, p. 57.
13 Commission de régulation de l'Electricité et du GAZ, Rapport annuel 2014, p. 102.
14 Accord de Gouvernement du 9 octobre 2014, p. 130.Voy. aussi Exposé d'orientation politique – Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2014-2015, n° 54-20/16, p. 15.

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

3. Régulation du secteur par l'IBPT

3.1. La prise de décision par l'IBPT

A. Nécessité d'un planning de projet transparent.

• Sur la base des différentes actions stratégiques, l'IBPT réalise des actions pour répondre aux objectifs fixés.

La réalisation effective et le suivi des projets doivent également être communiqués systématiquement par l'IBPT. Il manque au Comité un aperçu clair du planning de projet concret par projet.

Ensuite, les plans de projet devraient être liés à une scorecard. Cette scorecard devrait être un document dynamique qui identifie pour chaque fiche du plan opérationnel au fur et à mesure (jour pour jour ou au moins chaque trimestre) le progrès réalisé dans les différents projets, de sorte que les parties prenantes aient toujours une vue d'ensemble de la situation actuelle des fiches pertinentes pour eux dans le plan opérationnel.

Une indication temporelle plus précise des étapes et des jalons spécifiques à parcourir pour chaque fiche du plan opérationnel est également souhaitée. Par conséquent, le plan opérationnel doit non seulement refléter les buts ou les objectifs, mais également et surtout des activités concrètes et des critères mesurables sur la base desquels les progrès peuvent être évalués tant par l'IBPT même que par le Comité. Sur ce plan, une amélioration a déjà été constatée dans le plan opérationnel 2014 et celle-ci doit être poursuivie.

• Un autre point que le Comité souhaiterait continuer à souligner dans le cadre du plan opérationnel est un renvoi systématique à une analyse d'impact à effectuer lorsque de nouvelles obligations sont prévues.

Selon le Comité, le plan opérationnel devrait systématiquement prévoir une analyse d'impact ou au moins une analyse coûts/bénéfices dans le cas de nouvelles obligations. Cette idée revient dans le plan stratégique mais n'a pas été élaborée de manière systématique dans les fiches du plan opérationnel 2014. Donc, outre la présentation claire du statut des différents projets, le Comité saluerait également la transparence des évaluations d'impact réalisées et de leurs résultats.

• Le Comité souhaite également encore souligner que le planning du projet doit également prévoir suffisamment de temps et de ressources humaines pour une concertation approfondie avec toutes les parties prenantes. Trop souvent, les membres notent que les contributions fournies lors

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

des consultations incitent insuffisamment la concertation concernant les remarques fournies. Même si le Comité se réjouit de la qualité de la concertation dont il fait l'objet pour des dossiers généraux comme la rédaction du plan stratégique ou des plans opérationnels (voy. ci-dessus, p. 3), les efforts de l'IBPT concernant le *« dialogue permanent »*[15] restent trop souvent lettre morte en ce qui concerne des décisions spécifiques. Le Comité insiste pour que chaque projet prévoie des moments de feed-back clairs avec les parties prenantes qui ont exprimé leur intérêt concernant les thèmes, par exemple en réagissant à un document de consultation.

B. Évaluation annuelle du plan opérationnel. Le Comité estime qu'une évaluation annuelle du plan opérationnel de l'IBPT est utile. Il est important de considérer les projets commencés et réalisés de l'année précédente par rapport aux priorités. L'IBPT fonctionne-t-il suffisamment à la lumière des priorités posées par le plan stratégique ? Cette évaluation pourrait se faire sur base des scorecards discutées ci-dessus. En outre, le Comité se réjouit que l'IBPT ait annoncé au point 6 du plan stratégique qu'il *« identifiera les résultats - à l'aide d'indicateurs de performance - à atteindre pour chacune de ses priorités et [qu']une évaluation sera faite à la fin de chaque année dans son rapport annuel. »*[16]

Ainsi, le Comité se demande par exemple si l'IBPT met suffisamment l'accent sur l'équilibre entre la promotion des intérêts des utilisateurs finaux et de ceux des opérateurs. L'IBPT mentionne comme l'un des cinq principes de base de son Plan stratégique 2014-2016 *« comprendre les utilisateurs finaux des communications électroniques [...], anticiper les usages et leur évolution et préserver l'intérêt des **consommateurs** »*[17]. L'IBPT devra appliquer ses compétences en matière de protection des consommateurs de manière à proposer objectivement une valeur ajoutée significative pour le consommateur et/ou la concurrence sur le marché. Dans ce contexte, il est important que l'IBPT contribue autant que possible à la diminution de la fracture numérique et à la formation du consommateur numérique.

Le Comité s'est d'ailleurs également réjoui que l'IBPT, suivant son plan stratégique 2014-2016, outre l'attention pour les intérêts des consommateurs, souhaite aussi concentrer ses efforts sur les intérêts des **autres utilisateurs finaux**, à savoir les entreprises belges, qui dépendent en grande partie des communications électroniques et que *« les autres usages portés par les utilisateurs professionnels, en particulier leurs besoins en matière de qualité, de performances, de prix et d'innovation, seront au centre de l'action à venir de l'IBPT »*[18]. Avec la référence à l'organisation

15 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT, 2014-2016, p. 10, 17-18.
16 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT 2014-2016, p. 19.
17 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT 2014-2016, p. 5.
18 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT, 2014-2016, p. 6.

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

efficace d'une *« concurrence saine »* et à la préservation de *« l'accès au marché »*[19], le Comité se demande comment l'IBPT a déjà concrétisé cet objectif jusqu'à présent, en prêtant suffisamment d'attention à l'équilibre entre le marché des consommateurs et le marché des entreprises.

L'IBPT a-t-il déjà pris suffisamment d'actions dans le cadre de l'axe stratégique « Concurrence et investissements » en promouvant un cadre durable pour la concurrence et les investissements ?

L'IBPT proposait par exemple dans son plan au point 5.2.1 d'établir et de respecter *« un calendrier régulatoire clair pour le court et le moyen terme en y incluant des indications quant à l'évolution de la régulation du secteur à plus long terme »*[20]. Qu'a entrepris l'IBPT à ce sujet ou qu'a-t-il encore l'intention de faire ?

Un autre important point d'attention concerne la position ou vision ambiguë de l'IBPT vis-à-vis des acteurs du marché qui fournissent leurs services et/ou leur contenu *« over the top »* (« OTT ») en Belgique (par ex. Google TV, Apple TV, YouTube, Netflix, Skype...). Nous allons revenir sur cette question ci-dessous, au point 3.3.

C. Évaluation du plan stratégique. Enfin, le Comité souligne la nécessité d'évaluer régulièrement les résultats (impact et conséquences) du plan stratégique triennal.

Le plan stratégique renvoie également à la réalisation d'*« études d'impact sur les obligations qui concernent la protection des consommateurs et sur les coûts administratifs qu'elles engendrent pour le secteur »*[21]. Bien que l'étape proposée par l'IBPT semble se situer plutôt « en aval » des décisions, une analyse coûts/bénéfices devrait également être effectuée « en amont » afin d'examiner la nécessité d'une mesure. Le Comité demande à l'IBPT une meilleure vision des études réalisées à ce sujet et des conclusions qui en découlent.

D. Viser une réglementation et une régulation stables et prévisibles. Dans un secteur où les investissements sont très intensifs, comme le secteur des télécoms, il est important de tenir compte également pour le cycle réglementaire des cycles d'investissement. Le Comité salue la stabilité de la régulation et de la réglementation.

19 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT, 2014-2016, p. 5.
20 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT 2014-2016, p. 14.
21 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT, 2014-2016, p. 17.

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

3.2. La communication de l'IBPT

A. Le site web de l'IBPT. Malgré les efforts importants qui ont manifestement été investis dans le renouveau du site et malgré le fait que la convivialité a considérablement été améliorée, certains contenus restent (très) difficiles à trouver. Ainsi, il paraît utile que les publications de l'IBPT (y compris les plans stratégiques et opérationnels) soient accessibles via la rubrique "découvrir l'IBPT" dès la page d'entrée et il qu'il ne faille pas devoir sélectionner d'abord "opérateurs" pour seulement ensuite trouver, en pied de page, un lien vers ces publications. D'ailleurs, trouver une liste de l'ensemble des décisions de l'IBPT n'est pas non plus chose facile. Il faut en effet aller sur la page "opérateurs" et alors cocher, dans la fonction "recherche avancée", la case "décisions". De plus, l'ajout d'une fonction de recherche directement sur la page d'entrée du site paraît utile.

L'IBPT devrait aussi utiliser les médias sociaux dans sa communication, par exemple twitter, comme c'est le cas de l'ARCEP ou du CSA. Ces médias sociaux sont un moyen de communication important aujourd'hui.

B. Revue stratégique, "newsletter" et foire aux questions (FAQ). Afin de faciliter la prise de conscience de questions réglementaires-clé et d'agrandir ainsi la connaissance des positions de l'IBPT en ces domaines, l'Institut devrait compléter son offre en matière de publication. En plus de ses communiqués de presse[22] et à l'instar de ce que font par exemple le CSA avec sa revue trimestrielle Régulation[23] ou l'ARCEP avec sa nouvelle revue stratégique qui vient d'être lancée[24], l'IBPT pourrait publier régulièrement une revue qui exposerait les priorités régulatoires de l'IBPT et qui prendrait, en les explicitant, position sur des questions réglementaires-clé. Cette revue serait publiée en tout cas sous forme électronique.

La publication de cette revue serait utilement complétée par la publication régulière d'une newsletter offrant, p. ex. via courriel, les dernières actualités réglementaires et régulatoires. Une facilité permettant aux utilisateurs finaux (et particulièrement aux consommateurs) de poser des questions régulatoires à l'IBPT paraît également comme étant utile[25]. Cette facilité complèterait utilement la liste de réponses à une série de questions types déjà actuellement disponibles sur le site de l'IBPT[26].

---

22 Voy. http://www.ibpt.be/fr/consommateurs/espace-presse .
23 Disponible en version papier sous http://www.csa.be/documents/categorie/10 .
24 ARCEP, Communiqué de presse, Revue stratégique – Quelles priorités de régulation pour la transformation numérique du pays? L'ARCEP donne le coup d'envoi de sa revue stratégique, 25 juin 2015, disponible sous http://arcep.fr/index.php?id=8571&tx_gsactualite_pi1[uid]=1757&tx_gsactualite_pi1[annee]=&tx_gsactualite_pi1[theme]=&tx_gsactualite_pi1[motscle]=&tx_gsactualite_pi1[backID]=26&cHash=fab6d0b2510e7c0d8f3f83f5f81cba14
25 Pour l'exemple du CSA, voy. sous http://www.csa.be/faqs .
26 Voy. http://www.ibpt.be/fr/consommateurs .

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

L'ensemble de ces publications devrait être disponible à partir d'une page web unique, renseignée dès la page d'entrée du site web de l'IBPT.

C. Communication avec les parties prenantes. L'IBPT doit prévoir une communication structurelle avec ses parties prenantes. Les consultations, communications, avis et décisions doivent tous être communiqués aux parties prenantes. L'on ne peut pas attendre de ces dernières qu'elles consultent activement le site Internet de l'IBPT quotidiennement. Les consultations se font généralement pendant une courte période. Il est dès lors nécessaire que les organisations qui souhaitent réagir soient informées à temps de cette consultation. Il faudrait également toujours prévoir la possibilité, dans le cadre d'une consultation, d'un moment d'information pendant lequel les parties prenantes peuvent interagir avec l'IBPT afin de tester déjà au préalable d'éventuelles questions et remarques.

3.3. La garantie d'un "Level-Playing-Field" et la régulation des fournisseurs « Over-The-Top »

L'IBPT évoque à plusieurs reprises[27] dans son plan stratégique 2014-2016 les acteurs de marché qui proposent leurs services et/ou leur contenu *« over the top »* (OTT) en Belgique (par ex. Google TV, Apple TV, YouTube, Netflix, Skype, WhatsApp). Jusqu'à présent, le Comité doit constater que l'IBPT n'a toujours pas adopté de vision ou de position claire vis-à-vis de ces acteurs. Ainsi, dans le cadre d'une de ses communications, l'IBPT précisait encore en 2015 que "*de nombreuses remarques des contributeurs à la consultation publique sur le projet de la présente communication concernent la prise en compte des acteurs 'Over The Top' (OTT) dans le cadre de l'application de la loi et dans le cadre d'une modification éventuelle du cadre réglementaire européen. Pour autant qu'il y ait des zones d'ombres à clarifier, l'IBPT estime toutefois que ce sujet doit avant tout être abordé au niveau de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et de la législation européenne*"[28]. Le Comité souhaiterait d'ailleurs que l'IBPT discute avec les parties-prenantes des positions qu'il entend défendre au sein de l'OREC et prenne de manière générale une position proactive.

Le Comité attend de l'Institut que, conformément au point 5.1.1 du plan stratégique 2014-2016[29], et notamment dans le cadre de sa coopération avec les autres régulateurs belges, il tienne compte

27 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT, 2014-2016, p. 7, 12 et 15.
28 IBPT, Communication du Conseil de l'IBPT du 27 février 2015 concernant l'obligation de notification à l'IBPT en tant qu'opérateur, p. 9. Dans la même communication (note 3) l'IBPT ajoute que "*Il n'existe à ce jour pas de définition des termes OTT. La présente communication n'entend pas définir ces termes*."
29 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT, 2014-2016, p. 12. Voy. aussi Accord de Gouvernement du 9 octobre 2014, p. 179 et Exposé d'orientation politique – Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2014-2015, n° 54-20/16, p. 14.

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

de plus en plus de ces acteurs du marché et que l'IBPT garantisse un *« level playing field »* entre les opérateurs traditionnels et les opérateurs OTT afin de favoriser une concurrence saine, d'assurer la protection des consommateurs et de garantir les intérêts de la société en général (par ex. en ce qui concerne les services d'urgence et les demandes judiciaires). Ainsi, si l'IBPT attire "*l'attention du législateur lorsque des dispositions légales seraient susceptibles d'être un frein à l'innovation des réseaux ou des services*"[30], il doit dépasser les seuls questions des différentes analyses de marché et d'impact sur l'équilibre des conditions de concurrence, prises en considération par la plan stratégique[31], pour aborder aussi le régime différent en matière de protection des consommateurs imposé par exemple par le Code de droit économie sur les fournisseurs OTT et par la loi relative aux communications électroniques sur les opérateurs de télécommunications.

Le Comité insiste pour que l'IBPT contrôle tous les fournisseurs de services et de réseaux afin de garantir une protection maximale de tous les consommateurs. À l'heure actuelle, il n'apparaît pas clairement si des actions de contrôle sont effectivement réalisées vis-à-vis des acteurs OTT (voy. point 1.1. sur l'utilité de revoir le champ de la réglementation). Des contrôles de conformité (et donc un respect de la réglementation) à différentes vitesses doivent en effet être évités. Dans ce contexte et dans le domaine spécifique de la protection de la vie privée, le Comité soutient l'intention de l'IBPT de veiller à ce qu'un *level playing field* soit respecté entre les opérateurs et les fournisseurs de services (en ce compris les opérateurs OTT) lorsqu'il interviendra sur la base de ses compétences en vertu de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques pour soutenir les instances compétentes en matière de conservation des données par les opérateurs, d'interception légale et de protection des données personnelles. Spécifiquement en ce qui concerne la rétention des données, plus de clarté pourrait d'ailleurs être apportée à l'occasion de la réfection éventuelle des articles 126 et 145 de la loi relative aux communications électroniques récemment annulés par la Cour constitutionnelle[32].

3.4. Étude comparative du niveau des prix des produits télécoms

L'/les études de comparaison des prix de l'IBPT montre(nt) que la Belgique peut présenter un assez bon rapport concernant les tarifs des appels tant mobiles que fixes par rapport à nos voisins. Cela contraste fortement avec les tarifs appliqués en Belgique pour les offres dites conjointes.

L'IBPT a pour mission de favoriser la concurrence, de contribuer au développement du marché intérieur et de protéger les intérêts des utilisateurs. Le Comité demande dès lors que l'on travaille

30 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT 2014-2016 p. 12.
31 *Idem*.
32 C. const., 11 juin 2015, n° 84/2015. L'arrêt annule en fait la loi du 30 juillet 2013 portant modification des articles 2, 126 et 145 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l'article 90*decies* du Code d'instruction criminelle (*M.B.*, 23 août 2013).

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

aux résultats des différentes comparaisons de prix afin d'également arriver à un marché concurrentiel sur le marché des offres conjointes. Ainsi, l'IBPT doit veiller aux intérêts des opérateurs alternatifs dans le cadre de l'ouverture du réseau de Proximus et de l'ouverture du réseau câblé, le cas échéant, en collaboration avec les régulateurs des Communautés. L'IBPT doit également veiller à l'élaboration d'un système fonctionnant correctement sur le plan opérationnel pour simplifier le changement d'opérateurs dans le cadre d'offres conjointes.

3.5. Le WIFI et son utilisation

L'offre gratuite et/ou payante du Wi-Fi fait, depuis la progression du smartphone, du laptop et de la tablette, partie intégrante de notre quotidien. Les clients, consommateurs et visiteurs s'attendent à l'heure actuelle à pouvoir se connecter à un réseau Wi-Fi n'importe où. Qu'il s'agisse de villes et de communes, de restaurants, de détaillants, d'industries, d'institutions publiques... Tous ont besoin d'une régulation qui est non seulement la plus légère possible afin de promouvoir au mieux cette utilisation du Wi-Fi mais qui offre également suffisamment de garanties vis-à-vis de la sécurité et qui est en plus transparente afin que chacun connaisse les obligations qui lui seront applicables.

En ce qui concerne la transparence, le Comité considère qu'elle est partiellement assurée par les initiatives de l'IBPT en la matière[33]. Les obligations auxquelles l'on doit répondre si l'on offre le Wi-Fi en tant que non-opérateur ne sont toutefois pas claires, dans le domaine privé. D'ailleurs, l'IBPT pourrait dans son interprétation étendre explicitement sa liste déjà actuellement exemplative des cas qui ne sont pas considérés comme faisant partie du domaine public pour l'application de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques[34]. En ce qui concerne la sécurité des réseaux Wi-Fi publics, non sécurisés, l'attention des consommateurs doit être attirée sur les dangers potentiels que représente l'utilisation de tels réseaux. Les réseaux publics doivent offrir la plus grande protection possible.

Si le développement de l'accès au WIFI doit donc en principe être facilité par une régulation adéquate, l'incidence du WiFi et de son utilisation sur la santé des utilisateurs fait l'objet de controverses, aussi au sein du Comité. En effet, certains membres concluent à l'absence de risques alors que pour d'autres, une univocité scientifique concernant le caractère inoffensif des rayonnements, surtout pour les jeunes enfants, n'existe pas à ce jour. Pour les représentants des

33 Voy. en particulier IBPT, Communication du Conseil de l'IBPT du 27 février 2015 concernant l'obligation de notification à l'IBPT en tant qu'opérateur et IBPT, FAQ de l'IBPT sur les obligations des opérateurs en matière d'identification des utilisateurs finaux de services de communications électroniques accessibles au public, 19 mars 2014.
34 Voy. Communication du Conseil de l'IBPT du 27 février 2015 concernant l'obligation de notification à l'IBPT, p. 11-12. L'IBPT y liste à titre d'exemples de ce qui ne fait pas partie du domaine public les hôtels; les cafés et restaurants, y compris les terrasses de ceux-ci; l'intérieur des bâtiments des centres commerciaux; le parking ouvert d'une entreprise; les maisons de repos; les autobus, trains, cars, voitures et taxis.

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

consommateurs et des familles, il est donc aussi nécessaire d'évaluer l'adaptation des normes d'émission actuelles en Belgique à la croissance actuelle et attendue des usages tout en protégeant les consommateurs et autres utilisateurs finaux, en particulier les enfants, par exemple par l'introduction d'une "norme enfants"[35].

4. Coopération entre l'IBPT et d'autres instances

4.1. Rôle d'expertise de l'IBPT au-delà de son champ de compétence au sens strict

Comme déjà formulé pour les recommandations 2013, le Comité insiste sur l'importance pour l'IBPT de ne pas se limiter à des actions qui sont strictement liées à l'exercice direct des compétences qui lui sont attribuées par le législateur, mais de ne pas hésiter à prendre position sur des problématiques pour lesquelles il dispose d'une certaine expertise, de sa propre initiative, même si le lien avec ses compétence n'est qu'indirect.

Ainsi, l'IBPT pourrait prendre position sur un sujet tel que les initiatives régionales en matière de taxation des infrastructures de télécommunications mobiles et leur impact sur la réalisation de politiques ambitieuses (tant régionales que fédérale) visant à promouvoir l'économie numérique et mettant en avant dans ce cadre l'importance des investissements dans les infrastructures à haut débit mobile.

4.2. Les coopérations de l'IBPT

A. Le principe de coopération. Selon le gouvernement fédéral, "*une saine concurrence sur le marché implique que les régulateurs fonctionnent et collaborent entre eux avec efficacité*"[36]. De son côté, l'IBPT précise qu'il, "*veut renforcer le dialogue avec ses partenaires au niveau national (Services de médiation, Comités consultatifs, le SPF Economie et avec les autres régulateurs) afin de construire une régulation efficace à partir des idées échangées*"[37]. Le comité se réjouit de cette volonté de l'IBPT et l'appuie fortement. Nous constatons cependant avec regret que le plan opérationnel 2014 ne contient pas de fiche spécifique pour la priorité 3 "participation dans les organes de concertation nationale et internationale" de l'axe stratégique "le dialogue"[38], même s'il s'agit là sans doute d'actions récurrentes. Pour le Comité, ce qui compte c'est la transparence.

B. En 2013 l'IBPT a continué sa ***collaboration avec les régulateurs des Communautés*** (Vlaamse Regulator voor de Media – VRM, Conseil supérieur de l'Audiovisuel – CSA et Medienrat) dans le

35 Voy. CCT, mémorandum 2015, p. 10 et 12.
36 Exposé d'orientation politique – Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2014-2015, n° 54-20/16, p. 15. Voy. aussi Accord de Gouvernement du 9 octobre 2014, p. 130
37 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT 2014-2016, p. 18.
38 IBPT, Plan opérationnel 2014, p. 78 - 81.

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

cadre de la Conférence des Régulateurs du secteur des Communications électroniques (CRC) concernant la **régulation des réseaux (et services) de communications électroniques**. Ainsi la CRC a adopté le 18 décembre 2014 une décision portant réfection et correction de la décision de la CRC du 1er juillet 2011 sur l'analyse des marchés à large bande[39] qui avait été annulée partiellement par la Cour d'appel de Bruxelles qui avait demandé à la CRC de motiver davantage sa position[40]. Cette participation aux travaux de la CRC est aussi prise en compte par le plan opérationnel 2014[41]. D'ailleurs, le CSA note dans son rapport annuel qu'il a "*en outre été consulté par l'IBPT sur 14 projets de décisions en 2014, dont celle relative à la tarification de l'offre 'Wholesale Multicast'et du transport Ethernet pour les offres 'BROBA' et 'WBA VDSL2' de Belgacom, adoptée par l'IBPT le 13 janvier 2015*"[42]. Cette coopération devra être continuée (et intensifiée).

C. En ce qui concerne la régulation des réseaux de communications électroniques et en particulier le **déploiement des infrastructures** (à haut débit), l'IBPT devra également nécessairement prévoir et mettre en œuvre une ***coopération avec les Régions*** compétentes pour l'urbanisme, la gestion de la voirie et l'environnement[43], même si cela ne fait pas (encore) l'objet d'un accord de coopération (obligatoire)[44]. Il s'agira en particulier d'implémenter activement les règles et procédures prévues par la directive 2014/61/UE relative à des mesures visant à réduire les coûts du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit, qui doit être transposée pour le 1er janvier 2016[45]. Selon le Comité, l'IBPT ne pourra donc pas se limiter à proposer *« aux autorités en charge des droits de passage, de l'aménagement du territoire, du code du logement ou des permis d'environnement d'examiner ensemble les possibilités de faciliter le déploiement des réseaux »*[46], mais devra mettre activement en œuvre les possibilités identifiées[47]. D'ailleurs l'accord de coopération prévu dans le cadre de la transposition de cette directive devrait, selon le Comité, dépasser la seule question de la création d'un organisme de règlement

39 Décision de la Conférence des Régulateurs du secteur des Communications électroniques (CRC) du 18 décembre 2014 portant réfection et correction de la décision de la CRC du 1er juillet 2011 sur l'analyse des marchés à large bande, disponible sous http://www.bipt.be/fr/operateurs/telecom/marches/large-bande/analyse-de-marche-2011/ .
40 Bruxelles (18e ch.), 3 décembre 2014, nos 2011/AR/2421.
41 Voy. IBPT, Plan opérationnel 2014, p. 32, 36, 40, 43 et 85.
42 CSA, Rapport annuel d'activités du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel 14, 27 mai 2014, p. 34.
43 Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980, respectivement art. 6, § 1, I, 1, art. 6, § 1, I, 2 et 6, § 1, X, 2*bis*, art. 6, § 1, II.
44 Voy. aussi art. 14, § 2, 3, f) et 14, § 3 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, *M.B.*, 24 janvier 2003, *err.* 4 juin 2003.
45 Art. 13, directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit, *J.O.U.E.*, L 155/1, 23.5.2014. Selon ce même article, les États membres doivent appliquer les dispositions nationales transposant la directive à partir du 1er juillet 2016.
46 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT 2014-2016, p. 14.
47 CCT, avis concernant le projet de plan stratégique 2014-2016, p. 6 et CCT, recommandations septembre 2014, p. 10.

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be

des litiges[48] et il s'agira par contre plus largement d'"*harmoniser les mesures de transposition par la voie d'un accord de coopération*" comme l'expose l'IBPT[49].

D. Au-delà de la coopération dans le domaine de la régulation de la transmission, le cas des OTT montre que l'IBPT doit ***tenir compte de la régulation des contenus transmis***[50]. Il doit tenir compte de l'importance croissante du développement de contenus et d'applications et de la convergence croissante entre (réglementation de la) transmission et (réglementation des) contenus. Ce sont ces derniers, par la demande d'une augmentation des débits et de capacité de transmission qu'ils entraîneront, qui rendront rentables les investissements dans les infrastructures nouvelles et améliorées[51].

Tenir compte de cette importance croissante des contenus et applications demandera d'une part à l'IBPT de consulter les **autorités réglementaires des Communautés**, à ce jour compétentes en matière de contenus radiodiffusés et distribués (autrement dit de « services de médias audiovisuels et sonores »), et ce au-delà de ce qui se fait actuellement dans le cadre de la CRC, ou dans le cadre de ce qui est nécessaire pour *« assurer un arbitrage harmonieux de l'utilisation des fréquences entre radiodiffusion et services mobiles »*[52]. Dans ce contexte, le Comité note également que l'IBPT prévoit déjà dans son plan stratégique 2014-2016 une étroite collaboration avec les régulateurs médias des Communautés en ce qui concerne l'organisation de la concurrence sur le marché des médias[53]. Le Comité encourage également l'IBPT à exercer pleinement sa compétence en ce qui concerne la radiodiffusion/les services de médias audiovisuels et sonores en Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Tenir compte de la convergence croissante entre (réglementation de la) transmission et (réglementation des) contenus demandera d'ailleurs à l'IBPT de coopérer également avec l'autorité fédérale compétente en matière de commerce électronique[54], à savoir le SPF Économie.

48 Voy. Exposé d'orientation politique – Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2014-2015, n° 54-20/16, p. 9.
49 IBPT, Plan opérationnel 2015, p. 88.
50 À cet égard, CCT, avis concernant le projet de plan stratégique 2014-2016, p. 6-7 et CCT, recommandations septembre 2014, p. 10.
51 Voy. Commission européenne, Communication de la Commission – Une stratégie numérique pour l'Europe, COM(2010) 245/2, 26 août 2010, p. 4-5.
52 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT 2014-2016, p. 8.
53 IBPT, Plan stratégique de l'IBPT 2014-2016, p. 7.
54 Voy. art. 14, § 2, 3, c) et 14, § 3 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges.

c/o IBPT Ellipse Building - Bâtiment C - Boulevard du Roi Albert II 35 - 1030 BRUXELLES
Tél. 02/226.88.88 - Fax 02/226.88.77 http://www.rct-cct.be