

Linklaters

REQUETE DE RECOURS

Article 2 de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges

A Mesdames et Messieurs les
Président et Conseillers composant la
chambre 19A de la Cour d'appel de
Bruxelles (Cour des marchés)

POUR :

La société anonyme **Orange Belgium**, dont le siège social est établi à 1140 Evere, Avenue du Bourget 3, qui est inscrite à la Banque Carrefour des Entreprises sous le numéro 0456.810.810 et qui est représentée par M. Xavier Pichon et la société à responsabilité limitée The House of Value-Advisory&Solutions, dont le siège social est établi à 1671 Pepingen, Oudenaaksestraat(E) 7 boîte A, qui est inscrite à la Banque Carrefour des Entreprises sous le numéro 0661.828.030 et qui est représentée par son administrateur M. Johan Deschuyffeleer, administrateurs agissant conjointement conformément à l'article 21 des statuts d'Orange Belgium,

Partie requérante,

ci-après « **la requérante** » ou « **Orange Belgium** »,

Assistée et représentée par Mes Xavier Taton, Jasper Bellon et Pierre-Noé Milcamps, avocats, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, rue Brederode 13, où il est fait élection de domicile,

xavier.taton@linklaters.com; jasper.bellon@linklaters.com;
pierrenoe.milcamps@linklaters.com

CONTRE :

L'Institut Belge des Services Postaux et des Télécommunications (IBPT) organisme autonome ayant la personnalité juridique organisé par la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, Boulevard du Roi Albert II, 32 bte 10.

Partie adverse,

ci-après « **l'IBPT** » ou « **l'Institut** »

Décision Attaquée

La décision du Conseil de l'IBPT du 28 janvier 2026 concernant les modalités d'exécution de la communication du plan tarifaire le plus avantageux sur base de l'article 109 de la LCE, qui n'a pas été notifiée et qui a été publiée sur le site web de l'IBPT en date du 13 février 2026 (la « **Décision Attaquée** » jointe comme **Pièce 10**).

Juridiction de recours

La chambre 19A de la Cour d'appel de Bruxelles (Cour des marchés).

Code nature de l'affaire

I.1.a Compétences exclusives Bruxelles/Cour des marchés.

Lieu de comparution

A ladite Cour d'appel, siégeant au lieu habituel de ses audiences, au Palais de justice, 1000 Bruxelles, place Poelaert 1, salle 1.32.

Date et heure de comparution

Le _____ 2026 à ____ heures.

Numéro de rôle général

R.G. _____

*

*

*

TABLE DES MATIERES

I. LA DECISION ATTAQUEE ET L'OBJET DU RECOURS.....	- 5 -
II. RESUME DES FAITS	- 6 -
§1. À l'origine, l'obligation d'indiquer le plan tarifaire le plus avantageux ne concernait que les services de téléphonie vocale.....	- 6 -
§2. Lorsque l'obligation a été étendue aux produits d'accès à Internet en 2014, les difficultés d'application ont été telles que l'IBPT n'a pas pris de décision d'exécution	- 6 -
§ 3. Le lancement de la marque <i>hey!</i> en 2021 a augmenté la diversité des offres et amélioré l'information des clients	- 7 -
§ 4. Fin 2021, le législateur belge a maintenu les mêmes obligations d'information sur les plans tarifaires, alors que celles-ci étaient devenues contraires au droit de l'UE	- 8 -
§ 5. La Décision Attaquée a ajouté sans justification valable des obligations non prévues par la LCE, pour satisfaire le gouvernement	- 11 -
§ 6. L'exécution de la Décision Attaquée nuirait tant aux opérateurs qu'aux clients	- 14 -
III. LA DECISION ATTAQUEE DOIT ETRE ANNULEE	- 18 -
§1. Premier moyen d'annulation totale à titre principal : L'IBPT n'a pas respecté son obligation de coopération avec les régulateurs communautaires	- 18 -
§2. Deuxième moyen d'annulation à titre subsidiaire : La Décision Attaquée ne peut s'appliquer qu'aux contrats à durée déterminée prolongés automatiquement.....	- 25 -
§3. Troisième moyen d'annulation à titre subsidiaire : l'IBPT ne peut pas fixer des exigences supplémentaires quant au contenu de la communication de l'information relative au « meilleur tarif »	- 37 -
§3.1. Première branche : la Décision Attaquée impose des obligations allant au-delà de ce que permet le droit de l'Union	- 37 -
§3.2. Deuxième branche : la Décision Attaquée constitue l'exercice d'un pouvoir réglementaire inconstitutionnel par l'IBPT	- 42 -
§3.3. Conclusion sur le troisième moyen	- 43 -
§4.1. Première branche : la Décision Attaquée méconnaît l'objectif de promotion des intérêts des citoyens de l'Union	- 44 -
§4.2. Deuxième branche : l'IBPT poursuit exclusivement l'objectif de promotion des intérêts des citoyens sans mise en balance avec les autres objectifs poursuivis	- 50 -
§4.3. Troisième branche : la Décision Attaquée méconnaît les principes généraux de bonne administration, le devoir de minutie, l'obligation de motivation, le principe du raisonnable et le principe de proportionnalité.....	- 53 -
§4.4. Conclusion sur le quatrième moyen	- 60 -

§5. Cinquième moyen d’annulation à titre subsidiaire : l’IBPT ne peut pas imposer une comparaison entre formules tarifaires de marques différentes ou de noms commerciaux différents - 61 -

§5.1. Première branche : la Décision Attaquée porte une atteinte disproportionnée à la liberté d’entreprendre et à la protection des marques et des noms commerciaux - 61 -

§5.2. Deuxième branche : la Décision Attaquée porte atteinte au principe de non-discrimination - 66 -

§5.3. Conclusion sur le cinquième moyen..... - 67 -

IV. A TITRE INFINIMENT SUBSIDIAIRE, SI VOTRE COUR DEVAIT POSER UNE OU PLUSIEURS QUESTIONS PRÉJUDICIELLES, VOTRE COUR DEVRAIT SUSPENDRE LA DÉCISION ATTAQUÉE (MOYEN 6) - 69 -

§1. Les moyens d’annulation d’Orange Belgium sont sérieux..... - 70 -

§2. L’exécution immédiate de la Décision Attaquée risque de causer un préjudice grave et difficilement réparable - 70 -

I. LA DECISION ATTAQUEE ET L'OBJET DU RECOURS

1. La Décision Attaquée concerne l'obligation d'information annuelle relative au « meilleur tarif » qui est inscrite dans l'article 109 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (« **LCE** »)¹. Cette décision ajoute des obligations supplémentaires à la charge des opérateurs de services de communication électroniques, qui sont contraires au droit de l'Union européenne (« **UE** ») et au droit belge. Les antécédents de la Décision Attaquée montrent que ces nouvelles obligations (i) sont ajoutées sans justification valable, (ii) visent à satisfaire le gouvernement et (iii) nuisent tant aux opérateurs qu'aux utilisateurs.

2. Par le présent recours, la requérante Orange Belgium sollicite l'annulation de la Décision Attaquée en ce que celle-ci :

- affecte l'offre de services de médias audiovisuels et interfère avec la compétence communautaire exclusive en la matière, sans concertation préalable avec les régulateurs communautaires (annulation totale) ;
- s'applique à d'autres contrats que les contrats de durée déterminée prolongés automatiquement, en violation du droit de l'UE (annulation partielle du paragraphe 152 de la Décision et de ses motifs sous-jacents) ;
- impose une méthodologie illégale pour identifier le plan tarifaire le plus avantageux (annulation des paragraphes 159 à 165 de la Décision et de leurs motifs sous-jacents) ;
et
- impose illégalement de comparer des plans tarifaires commercialisés sous différentes marques ou différents noms commerciaux (annulation des paragraphes 170 à 172 de la Décision et de leurs motifs sous-jacents)².

¹ Loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, *M.B.*, 20 juin 2005, art. 110, § 4.

² Seule la section 4 de la Décision Attaquée (§§151-177) reprend les décisions de l'IBPT qui s'imposent aux opérateurs. Cependant, la section 3 de la Décision Attaquée et la section 5.3 de son Annexe 2 reprennent également des « réactions de l'IBPT » qui expliquent les décisions prises. Pour autant que de besoin, Orange Belgium dirige également son recours contre les motifs sous-jacents qui figurent dans ces explications.

II. RESUME DES FAITS

§1. À l'origine, l'obligation d'indiquer le plan tarifaire le plus avantageux ne concernait que les services de téléphonie vocale

3. Dans la version initiale de la LCE du 13 juin 2005, l'article 110, § 4, prévoyait qu'« **au moins une fois par an, l'opérateur indique, sur la facture de son abonné, le plan tarifaire le plus avantageux pour lui en fonction de son profil de consommation** » (la requérante souligne). Cette disposition concernait les contrats ayant pour objet la fourniture d'un raccordement et/ou l'accès à un réseau téléphonique public (voyez l'article 108, § 1^{er}).

4. En 2011, une obligation d'information supplémentaire a été imposée aux opérateurs³. Ceux-ci ont dû indiquer, sur la première page de chaque facture, un renvoi au comparateur tarifaire www.meilleurtarif.be, afin de permettre aux abonnés d'identifier le plan tarifaire le plus adapté à leur utilisation. Dans un nouvel alinéa 2, l'article 110, § 4, de la LCE indiquait que « *En outre, l'opérateur fait figurer sur la **première page de chaque facture** le texte suivant, encadré séparément et en caractères gras: "Pour connaître le **plan tarifaire** correspondant le mieux à votre profil d'utilisation, consultez le site des autorités publiques **www.meilleurtarif.be**"* » (la requérante souligne).

§2. Lorsque l'obligation a été étendue aux produits d'accès à Internet en 2014, les difficultés d'application ont été telles que l'IBPT n'a pas pris de décision d'exécution

5. Par une loi du 27 mars 2014⁴, le législateur a apporté des modifications à la LCE et a introduit deux obligations supplémentaires dans l'article 110, § 4. Pour les produits d'accès à Internet, il imposait d'indiquer le plan tarifaire le plus avantageux en tenant compte du volume de données téléchargées. Dans le cas où des utilisateurs disposaient de plusieurs abonnements, les opérateurs devaient renseigner l'offre combinée la plus avantageuse.

6. L'exposé des motifs a relevé les difficultés pratiques liées à la mise en œuvre de ces nouvelles obligations. S'agissant des produits d'accès à Internet, il a été souligné qu'« *[i]* est toutefois **particulièrement difficile de déterminer quel est le plan tarifaire le plus avantageux pour un client Internet: le moins cher? le plus performant? Le plus de volume de chargement et/ou téléchargement, etc. Lorsqu'un opérateur ignore ce qui importe le plus pour un client Internet pour sa connexion Internet, la recommandation proactive et univoque d'un**

³ Loi du 31 mai 2011 portant des dispositions diverses en matière de télécommunications, *M.B.*, 21 juin 2011, art. 14.

⁴ Loi du 27 mars 2014 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques (I), *M.B.*, 28 avril 2014, art. 26.

plan tarifaire le plus favorable est un exercice susceptible de donner lieu à beaucoup de discussions »⁵ (la requérante souligne).

Le gouvernement a aussi relevé la complexité liée aux offres groupées, en indiquant qu'il pouvait être difficile, selon les situations (contrats séparés ou packs), de recommander de manière fiable l'offre combinée la plus avantageuse, compte tenu de la multiplicité des paramètres à prendre en considération et de l'existence d'éléments parfois inconnus⁶.

7. Ces difficultés admises par le projet de loi expliquent que le nouvel article 110, § 4, alinéa 4 de la LCE ait donné à l'IBPT la tâche de fixer dans un délai de trois mois, les modalités d'exécution de ces obligations. Toutefois, l'IBPT n'y a pas donné suite et n'a adopté aucune décision déterminant les modalités pratiques d'exécution de ces nouvelles dispositions.

8. Comme il est expliqué plus loin, la substance de l'article 110, § 4, est aujourd'hui reprise dans l'actuel article 109 de la LCE (voy. le §4).

Orange Belgium exécute ces dispositions via une communication annuelle spécifique sur la facture des clients particuliers (B2C) et via une mise à jour continue de l'espace client des clients professionnels (B2B) (voy. le §6).

Elle le fait tant pour les clients de la marque *Orange* qui a été adoptée en 2016, que pour ceux de la marque *hey!* qui a été lancée en 2021 dans les circonstances qui sont décrites ci-dessous⁷.

§ 3. Le lancement de la marque *hey!* en 2021 a augmenté la diversité des offres et amélioré l'information des clients

9. Orange Belgium, anciennement Mobistar, a adopté la marque *Orange* en 2016. Ce passage à la marque *Orange* sur le marché belge s'est accompagné d'une série de nouveautés pour les clients (**Pièce 1**), et en particulier de l'entrée de la requérante dans le mouvement de convergence des services de communications électroniques avec le lancement d'une offre fixe Internet et télévision en plus de son offre de téléphonie mobile (**Pièce 2**).

10. En 2021, la requérante a lancé une autre marque *hey!* pour offrir une proposition de valeur différente de la marque *Orange* (**Pièce 3**). *hey!* se présente et est conçue comme une marque 100 % digitale, à bas prix et spécifiquement pensée pour les utilisateurs ultra-connectés. *hey!* « s'adresse à **ceux qui aiment l'efficacité et les process en quelques clics, à ceux qui préfèrent la simplicité d'une expérience digitale. Parce qu'être en ligne n'implique pas**

⁵ Projet de loi du 28 janvier 2014 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3318/001, p. 21.

⁶ Projet de loi du 28 janvier 2014 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3318/001, p. 20.

⁷ Depuis octobre 2025, moment de l'intégration de la société VOO dans Orange Belgium, la requérante informe également annuellement les clients VOO du tarif le plus avantageux.

*de faire de compromis sur la qualité et la valeur. hey! répond aux besoins de **ceux qui profitent pleinement des avantages du digital et ont tendance à privilégier ces canaux au détriment des canaux plus conventionnels, comme les magasins physiques. Ces personnes partagent un véritable état d'esprit digital** » (la requérante souligne) (**Pièce 3**).*

La proposition de valeur repose sur quatre piliers : une expérience intégralement digitale, une empreinte environnementale réduite, des offres généreuses et une logique d'évolutivité permettant l'adaptation continue aux besoins des consommateurs.

Élue « **marque de l'année 2026** », hey! est reconnue comme une proposition commerciale indépendante qui opère une véritable différenciation sur le marché (**Pièce 8**). Cette différenciation de marques au sein d'Orange Belgium est intervenue bien après l'introduction de l'obligation de comparaison tarifaire en 2005.

11. En 2023, Orange Belgium a acquis une participation majoritaire dans **VOO**⁸. Ensuite, en 2025, les activités du réseau fixe de VOO ont été transférées à une filiale détenue à 100 % par la requérante, Orange NetCo, tandis que l'ensemble des activités de fourniture de services (et donc la marque VOO) a été transféré à Orange Belgium SA (**Pièce 7**).

Qu'Orange Belgium exploite désormais une troisième marque procède exclusivement d'un choix de structure juridique au sein du groupe. La requérante aurait pu décider de conserver les activités de services de VOO dans une filiale distincte ou structurer l'opération de manière différente.

12. Cet historique montre que l'exploitation de **marques distinctes** par la requérante procède de choix indépendants de l'obligation de comparaison tarifaire. La distinction entre marques permet une meilleure information aux utilisateurs qui savent identifier plus facilement les différentes orientations commerciales et qui peuvent ainsi opérer des choix éclairés qui répondent à leurs attentes individuelles.

§ 4. Fin 2021, le législateur belge a maintenu les mêmes obligations d'information sur les plans tarifaires, alors que celles-ci étaient devenues contraires au droit de l'UE

13. En 2018, le législateur européen a choisi de refondre la législation applicable au secteur des télécommunications et a adopté la directive (UE) 2018/1972 établissant le Code des communications électroniques européen (**CCEE**), qui instaure un cadre d'**harmonisation complète en matière de droits des utilisateurs finaux**. L'article 101, § 1^{er}, du CCEE interdit ainsi aux États membres d'adopter des règles plus strictes ou plus souples que celles prévues aux articles 102 à 115 du CCEE⁹.

⁸ « *Tout ce qu'il faut savoir sur le rapprochement entre VOO et Orange* », disponible sur <https://www.voo.be/fr/news/rachat-voo-orange-questions-reponses>, dernièrement consulté le 24 mars 2026.

⁹ Sous réserve du mécanisme prévu à l'article 101, § 2 qui prévoit : « *Jusqu'au 21 décembre 2021, les États membres peuvent continuer à appliquer des dispositions nationales plus strictes en matière de protection des consommateurs qui s'écartent de*

14. Le CCEE prévoit une obligation pour les fournisseurs d'indiquer aux utilisateurs le plan tarifaire le plus avantageux, au moins une fois par an en cas de prolongation automatique d'un contrat à durée déterminée. Cette obligation d'information n'apparaît que dans l'article 105, § 3 du CCEE, qui dispose que :

« [...] [l]orsqu'un contrat ou le droit national prévoit la **prolongation automatique d'un contrat à durée déterminée** portant sur des services de communications électroniques autres que des services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation et que des services de transmission utilisés pour la fourniture de services de machine à machine, les États membres veillent à ce que, après une telle prolongation, les utilisateurs finaux aient le droit de résilier le contrat à tout moment moyennant un délai de préavis d'un mois maximum, déterminé par les États membres, et sans supporter de frais sauf les charges liées à la réception du service pendant le délai de préavis. Avant la prolongation automatique du contrat, les fournisseurs informent les utilisateurs finaux, clairement, en temps utile et sur un support durable, de la fin de l'engagement contractuel et des modalités de résiliation du contrat. En outre, et **en même temps, les fournisseurs conseillent les utilisateurs finaux sur le meilleur tarif qu'ils proposent pour leurs services. Les fournisseurs donnent aux utilisateurs finaux des informations sur le meilleur tarif au moins une fois par an** » (la requérante souligne).

L'article 105 du CCEE est intitulé « durée et résiliation des contrats ». Son § 3 précise les obligations incombant aux opérateurs lors de la prolongation automatique d'un **contrat à durée déterminée** et y ajoute, dans ce cas de prolongation, l'obligation d'information annuelle relative au meilleur tarif. Il ressort donc tant de l'intitulé que de l'économie de cette disposition que le législateur européen a limité l'application de cette obligation d'information aux seuls contrats à durée déterminée qui ont été prolongés automatiquement.

15. La directive (UE) 2018/1972 a été transposée en droit belge par une loi du 21 décembre 2021¹⁰, qui est entrée en vigueur en janvier 2022. Cette loi de transposition a déplacé l'obligation d'information précédemment prévue à l'article 110, § 4, de la LCE vers le nouvel article 109 de la LCE. Cet article 109 reprend toutefois substantiellement le même contenu et omet de réduire le champ d'application de cette obligation aux seuls contrats à durée déterminée prolongés automatiquement comme exigé par le droit européen. Il dispose :

« **Au moins une fois par an**, l'opérateur de services de communications électroniques autres que des services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation et que des services de transmission utilisés pour la fourniture de services de machine à machine indique à l'abonné, **sur un support durable, le plan tarifaire le plus avantageux pour lui en fonction de son profil de consommation calculé au cours de la période déterminée par l'Institut.** Lorsque l'opérateur communique le plan tarifaire le plus avantageux à l'abonné ayant un plan

celles prévues aux articles 102 à 115, à condition que ces dispositions aient été en vigueur au 20 décembre 2018 et que toute restriction au fonctionnement du marché intérieur résultant de ces dispositions soit proportionnée à l'objectif de protection des consommateurs. Les États membres notifient à la Commission au plus tard le 21 décembre 2019 toute disposition nationale destinée à être appliquée sur la base du présent paragraphe ».

¹⁰ Loi du 21 décembre 2021 portant transposition du code des communication électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques, *M.B.*, 31 décembre 2021.

tarifaire destiné à des consommateurs, il ajoute également, sur un **support durable, selon les modalités fixées par l'Institut**, les données du profil de consommation utilisé à cet effet.

Pour **les services d'accès à l'internet**, il y a lieu d'indiquer les plans tarifaires permettant de traiter le **volume de données téléchargées** d'après le profil de consommation, éventuellement à un prix inférieur, même lorsque ces plans tarifaires vont de pair avec une vitesse de téléchargement **inférieure**. Pour chacun des plans tarifaires précités, il y a également lieu d'indiquer **la vitesse de téléchargement, d'autres caractéristiques pertinentes** ainsi que les conséquences possibles, lorsque l'abonné souscrit à une offre combinée.

Si un abonné a souscrit auprès d'un opérateur à deux ou **plusieurs plans tarifaires** correspondant à différents services, comme la téléphonie fixe, les services mobiles, l'accès à l'internet à haut débit et/ou des services télévisés, il y a lieu, le cas échéant, d'indiquer comme **plan tarifaire une offre combinée** intégrant ces différents services dans un seul plan tarifaire, lorsque cette offre combinée revient moins cher que la somme des plans tarifaires séparés auxquels l'abonné a souscrit.

Après avoir mené une consultation publique, l'Institut peut fixer les modalités des obligations prévues dans le présent paragraphe. **L'Institut prévoit un délai de six mois au moins après la publication des modalités précitées pour la mise en œuvre des obligations concernées** » (la requérante souligne).

16. En adoptant l'article 109 de la LCE, le législateur belge n'a pas respecté le mécanisme prévu à l'article 101, § 2, du CCEE. Cette disposition permettait aux États membres, jusqu'au 21 décembre 2021, de maintenir des règles nationales plus strictes en matière de protection des consommateurs, à la condition que ces règles aient été en vigueur au 20 décembre 2018 et que les restrictions au fonctionnement du marché intérieur qu'elles imposaient demeurent proportionnées à cet objectif de protection des consommateurs. Ceci confirme que la protection des consommateurs de services de communications électroniques ne relève plus des législateurs nationaux mais est définie au niveau de l'Union. Les États membres étaient en outre tenus de notifier à la Commission, au plus tard le 21 décembre 2019, toute disposition nationale qu'ils entendaient maintenir sur cette base.

En l'espèce, le législateur belge n'a ni procédé à une telle notification auprès de la Commission, ni établi que l'article 109 de la LCE répondrait à l'exigence de proportionnalité imposée par le droit de l'Union.

17. La majeure partie de l'article 105, § 3, du CCEE a été transposée par l'article 108, § 6, de la LCE, lequel constitue la mise en œuvre directe, en droit belge, des exigences européennes relatives au conseil sur le plan tarifaire le plus avantageux lors de la prolongation automatique d'un contrat à durée déterminée. L'article 109 de la LCE ne pouvait pas subsister indépendamment ni se voir reconnaître un champ d'application plus large que celui prévu par le droit de l'Union.

18. L'article 109 de la LCE n'impose plus l'adoption d'une décision d'exécution par l'IBPT, mais lui permet uniquement de préciser certaines modalités. Même limitée, cette délégation de pouvoirs a été critiquée par la section de législation du Conseil d'État, qui a estimé qu'elle

confère à l'IBPT un pouvoir réglementaire qui n'est pas prévu par le droit européen et qui ne se justifie pas au regard de la Constitution belge¹¹.

§ 5. La Décision Attaquée a ajouté sans justification valable des obligations non prévues par la LCE, pour satisfaire le gouvernement

19. En 2024, l'IBPT a annoncé la mise en place d'un programme de contrôles portant sur plusieurs obligations de la LCE (**Pièce 4**). S'agissant des articles 109 et 110/1 de la LCE¹², l'IBPT a indiqué qu'il adopterait un projet de décision relatif aux modalités de contrôle et qu'une consultation des opérateurs serait organisée afin de déterminer les obligations à contrôler et les modalités d'exécution des contrôles. Il n'était pas question d'ajouter des obligations non prévues par l'article de la 109 LCE.

20. Quelques mois plus tard, l'accord de coalition fédérale du 31 janvier 2025 a formulé la volonté du nouveau gouvernement d'imposer aux opérateurs une obligation de basculer automatiquement les abonnés vers le tarif le plus avantageux, pour autant que ceux-ci y consentent préalablement. Celui-ci prévoyait que « *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* »¹³. Cette initiative est contraire au cadre d'harmonisation maximale instauré par le droit européen, qui ne prévoit qu'une obligation d'information limitée et non une obligation de migration automatique incitant les utilisateurs à modifier leur consommation¹⁴.

21. Dans ce contexte, l'IBPT a soumis à consultation publique, le 1^{er} juillet 2025, un projet de décision précisant les modalités d'exécution des articles 109 et 110/1 de la LCE. Celui-ci prévoyait (**Pièce 5**):

- que le profil de consommation devait être calculé sur une période de référence continue de trois mois, sans possibilité d'adaptation aux spécificités des services ou aux usages des abonnés (§52) ;
- que la communication du plan tarifaire le plus avantageux devait être effectuée sur un support durable, librement choisi par l'opérateur, pour autant que ce support garantisse

¹¹ Avis du Conseil d'État n° 69.166/4 du 10 juin 2021 sur un avant-projet de loi 'portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communication électroniques, p. 4, pp. 9-10 et p. 23.

¹² L'article 110/1 de la LCE concerne l'information de plans tarifaires alternatifs plus avantageux qui doit être fournie en cas de demande de l'abonné.

¹³ Accord de coalition fédérale 2025-2029, 31 janvier 2025, p. 65.

¹⁴ Voy. avis du Conseil d'État n° 78.605/4 du 30 décembre 2025 sur une proposition de loi modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques pour permettre au consommateur de disposer systématiquement du plan tarifaire le plus avantageux, *Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1120/001, p. 4, cité ci-dessous, point 24.

- une traçabilité complète, l'opérateur devant être en mesure de démontrer à l'IBPT, à tout moment, qu'il avait effectivement communiqué cette information, soit proactivement une fois par an conformément à l'article 109, soit dans un délai maximal de deux semaines en cas de demande de l'abonné au titre de l'article 110/1 (§§54-57) ;
- que les opérateurs devaient conserver des **statistiques** relatives à ces communications, afin de permettre à l'IBPT d'en vérifier le respect (§48) ;
 - que la présentation du plan tarifaire le plus avantageux devait être strictement standardisée, au moyen d'un **tableau comparatif** structuré mettant en parallèle le plan actuel du client et le plan identifié comme « le moins cher », en mentionnant notamment la vitesse de connexion, les services inclus, le prix total et les économies mensuelles potentielles (§§58-64) ;
 - que, lorsqu'un plan tarifaire plus avantageux était commercialisé **sous une autre marque ou un autre nom commercial du même opérateur**, celui-ci devait recommander cette offre et informer explicitement l'abonné de ce que le passage à ce nouveau plan impliquerait, le cas échéant, un portage de numéro(s) et/ou une procédure Easy Switch (§65) ;
 - que les opérateurs ne disposaient que d'un délai particulièrement court de **six mois** pour adapter l'ensemble de leurs systèmes et processus internes (§67), malgré leur complexité technique et leur impact organisationnel significatif.
22. Ce projet de décision ne s'inscrivait pas dans le programme de contrôles annoncé par l'IBPT en 2024. Le projet visait en réalité à imposer aux opérateurs des **obligations supplémentaires** qui ne sont pas prévues par l'article 109 de la LCE.
23. La requérante a répondu à la consultation publique de l'IBPT et a soulevé plusieurs objections substantielles (**Pièce 6**) :
- La requérante a indiqué que le projet était **contraire au droit européen**. L'article 105, § 3, du CCEE – limité aux contrats à durée déterminée comportant un renouvellement automatique – ne permettait pas de fonder les obligations envisagées, lesquelles ne seraient ni compatibles avec le cadre d'harmonisation maximale prévu par le CCEE ni prévues par l'article 109 de la LCE (pp. 2-4).
 - Concernant l'obligation de **comparaison inter-marques**, la requérante a fait valoir qu'elle constituait une **ingérence inacceptable dans la liberté d'entreprendre** et la stratégie commerciale des opérateurs en matière de marques. Cette comparaison exclusivement fondée sur le prix et la consommation, ne tenait pas compte des éléments qualitatifs essentiels tels que le canal de vente, le service clientèle ou l'offre de services et ne reflétait pas les besoins du client (pp. 4-5).
 - Sur le plan **technique**, Orange Belgium a expliqué que chaque plan tarifaire inclut des configurations personnelles qui ne peuvent pas être comparées de façon standardisée

et automatisée. Par exemple, la comparaison des vitesses de connexion des offres Internet fixes serait **impossible**, chaque forfait étant associé à une vitesse propre sans qu'aucun forfait ne puisse servir de référence (pp. 6-8).

- En conclusion, la requérante a déploré **l'absence d'analyse coûts/bénéfices et de proportionnalité**, a rappelé que les obligations envisagées excédaient les limites fixées par l'article 105, § 3, du CCEE, et a invité l'IBPT à s'abstenir d'imposer des obligations nouvelles dans l'attente de la révision programmée du CCEE par le futur *Digital Networks Act*¹⁵ (pp. 9-10).

24. En octobre 2025, une proposition de loi a été déposée par un parti de la majorité gouvernementale, reprenant la proposition du gouvernement visant à faire basculer automatiquement les clients vers le plan tarifaire le plus avantageux¹⁶. La section de législation du Conseil d'État a estimé que cette proposition était contraire au droit européen, en particulier en raison du caractère d'harmonisation complète des dispositions du CCEE relatives aux utilisateurs finaux¹⁷.

25. Dans un avis du 20 janvier 2026 sur cette même proposition de loi¹⁸, l'IBPT a indiqué en substance partager l'analyse de la section de législation. L'IBPT a toutefois pris soin de rappeler qu'il participait aux travaux de modification de l'article 109 de la LCE prévus dans l'accord de coalition fédérale 2025-2029 et qu'il publierait une décision précisant les modalités d'implémentation de cette disposition (**Pièce 9**, p. 6).

26. C'est donc pour satisfaire le gouvernement que l'IBPT a adopté la Décision Attaquée huit jours plus tard, le 28 janvier 2026 (**Pièce 10**).

Si la Décision abandonne certains éléments du projet initial (comme le tableau comparatif obligatoire et la production systématique de statistiques) et allonge le délai de mis en œuvre de six à neuf mois, l'IBPT a maintenu le reste du projet. L'IBPT y a ajouté des réponses sommaires aux critiques des fournisseurs, et des précisions qui alourdissent encore les nouvelles obligations imposées aux fournisseurs. Il s'agit en particulier :

- de l'obligation d'identifier le plan tarifaire le moins cher au sein de **toutes les offres combinées possibles** pour l'utilisation de plusieurs services : « *cette information porte sur le plan tarifaire le moins cher correspondant à un produit standalone, une*

¹⁵ Ou : « Règlement sur les réseaux digitaux ».

¹⁶ Proposition de loi du 16 octobre 2025 modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques pour permettre au consommateur de disposer systématiquement du plan tarifaire le plus avantageux, *Doc. Parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1120/001.

¹⁷ Avis du Conseil d'État n° 78.605/4 du 30 décembre 2025 sur une proposition de loi modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques pour permettre au consommateur de disposer systématiquement du plan tarifaire le plus avantageux, *Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1120/001, p. 4.

¹⁸ 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, p. 6.

combinaison de produits standalone, ou une offre groupée, pour autant que le plan tarifaire couvre l'usage effectif actuel de l'abonné »¹⁹ (§159) ; et

- de la limitation des critères d'identification du plan le plus avantageux. Seuls les prix et données de facturation peuvent être considérés, à **l'exclusion de tout critère de qualité de service** : « *L'usage effectif de l'abonné est établi à partir des données de facturation disponibles* », lesquelles sont définies comme « *[v]olume de données Internet fixe et mobile, nombre de minutes d'appel fixe et mobile, nombre de SMS, TV via décodeur ou via app sans distinction du nombre de chaînes, vitesse de téléchargement/chargement affichée pour la composante Internet fixe et mobile, etc.* » (§159 et note infrapaginale 11)

Ces nouvelles obligations sont toujours imposées sans véritable analyse et en particulier sans examen de leurs impacts, coûts et bénéfices potentiels.

En procédant ainsi, l'IBPT n'a pas rempli son rôle d'autorité de régulation indépendante, n'a pas apprécié les objectifs de la législation sur les communications électroniques. Il s'est contenté de suivre les orientations du gouvernement.

§ 6. L'exécution de la Décision Attaquée nuitrait tant aux opérateurs qu'aux clients

27. Actuellement, Orange Belgium communique une fois par an aux clients particuliers (B2C), via leur facture, l'offre tarifaire la plus avantageuse de la marque choisie, calculée sur la base de leur consommation moyenne des trois dernières factures (qui tient compte des données mobiles, des minutes d'appel et des SMS utilisés).

Orange Belgium informe les clients professionnels (B2B) via leur espace client, lequel est mis à jour mensuellement sur la base de la consommation moyenne des trois dernières factures.

28. Pour identifier quelle est l'offre tarifaire la plus avantageuse pour un utilisateur, il ne suffit pas de se fonder sur un critère unique, mais il convient de tenir compte de multiples paramètres, dont la nature et l'importance varient selon le type d'offre et le positionnement de la marque qui la commercialise.

S'agissant des offres mobiles, celles-ci peuvent certes être différenciées notamment en fonction des volumes de consommation achetés (en termes de minutes d'appel, SMS et données), ce qui permet à Orange Belgium d'apprécier l'adéquation d'une offre donnée aux usages observés

¹⁹ L'article 109, alinéa 3, de la LCE est moins exigeant puisqu'il n'oblige qu'une vérification entre les plans tarifaires souscrits et l'offre combinée correspondante : « *Si un abonné a souscrit auprès d'un opérateur à deux ou plusieurs plans tarifaires correspondant à différents services, comme la téléphonie fixe, les services mobiles, l'accès à l'internet à haut débit et/ou des services télévisés, il y a lieu, le cas échéant, d'indiquer comme plan tarifaire une offre combinée intégrant ces différents services dans un seul plan tarifaire, lorsque cette offre combinée revient moins cher que la somme des plans tarifaires séparés auxquels l'abonné a souscrit.* »

pendant une période de référence. Ces éléments ne constituent toutefois qu'une partie des critères pertinents de comparaison.

De même, les offres fixes, bien qu'elles reposent souvent sur des formules à volume illimité, présentent des différences substantielles qui excèdent largement cette caractéristique de volume consommé. Elles se distinguent notamment par des éléments essentiels liés à l'identité de la marque, tels que la performance, la fiabilité et la stabilité du réseau, la vitesse de connexion, la qualité du service client, ainsi que les fonctionnalités et services complémentaires associés à l'offre.

29. Plus largement, tant pour les offres mobiles que pour les offres fixes, l'identification de l'offre tarifaire la plus avantageuse implique de prendre en considération des éléments non tarifaires déterminants, étroitement liés au positionnement et à l'image de marque de l'opérateur, tels que l'expérience utilisateur globale, le niveau de service, l'accompagnement proposé, l'accès à des équipements et produits de dernière génération et un appui à leur utilisation (par exemple, la visite d'un technicien une fois par an pour vérifier les conditions d'usage idéales). Ces facteurs jouent un rôle majeur dans le choix des utilisateurs, sans pouvoir être objectivement quantifiés ni comparés de manière uniforme.

30. Ce que les consommateurs veulent recevoir, ce sont des conseils adaptés à leur profil et à leurs préférences. La distinction claire entre les approches commerciales des marques *hey!* et *Orange* répond notamment à cette attente. Par exemple, les abonnés qui privilégient des échanges exclusivement numériques avec leur fournisseur seront plus intéressés par les offres *hey!* D'autres abonnés qui continuent à privilégier les canaux de vente traditionnels préféreront plutôt les offres *Orange*.

31. La mise en œuvre de la Décision Attaquée entraînerait des conséquences préjudiciables tant pour les fournisseurs que pour les utilisateurs. Pour les fournisseurs, cela impliquerait, en premier lieu, des développements informatiques particulièrement complexes, destinés à permettre des recommandations automatisées fondées sur une comparaison théorique d'offres qui reposent elles-mêmes sur une pluralité de paramètres hétérogènes. Les fournisseurs devraient aussi assurer une maintenance lourde et continue en cas d'évolution des structures tarifaires.

32. Les utilisateurs seraient également lésés. En effet, si Orange Belgium devait appliquer la Décision Attaquée, elle serait obligée de **recommander des formules contractuelles qui ne correspondent pas aux choix faits par les utilisateurs, et qui potentiellement ne répondent pas à leurs besoins concrets.**

Certains profils de clients présentent à cet égard un risque particulier. Ainsi, les télétravailleurs, pour lesquels la fiabilité de la connexion et la rapidité de l'assistance en cas de panne sont essentielles, pourraient subir des désagréments significatifs à la suite d'un basculement vers des offres dites « low-cost ». Cette réflexion est aussi d'une importance particulière pour les petites entreprises et microentreprises qui choisissent les offres tarifaires standard, mais optent pour la qualité et les fonctionnalités de la marque Orange.

33. De la même manière, Orange Belgium serait, dans certains cas, conduite à recommander le passage d'une offre *Orange* vers une offre *hey!*, impliquant pour le client la renonciation à un service clientèle accessible par téléphone ou en magasin au profit d'un support exclusivement digital, *ainsi qu'à certains équipements ou services de qualité supérieure* tel qu'un modem de dernière génération, des données garanties en continu ou des solutions spécifiques pour profiter d'une qualité de service supérieure.

Des situations comparables pourraient également se produire s'agissant des offres de télévision, avec des recommandations portant sur des abonnements incluant un nombre plus réduit de chaînes ou de fonctionnalités.

34. Au regard de la diversité des services de communications électroniques disponibles, l'obligation de considérer l'ensemble des offres combinées possibles est d'une complexité telle qu'elle est quasiment impossible à respecter en pratique.

35. Même après avoir identifié une offre sur la base du prix et des données d'utilisation, le fournisseur devrait encore expliquer à l'utilisateur l'ensemble des conséquences du changement recommandé pour chacun des services souscrits, notamment en termes de qualité de connexion, d'équipements disponibles, de services inclus ou de modalités d'accès au service client.

Cette difficulté serait encore accentuée vis-à-vis des clients B2B, puisqu'une même entreprise cliente regroupe bien souvent une pluralité d'utilisateurs aux besoins distincts. Le fournisseur serait alors conduit à déterminer, à la place de l'entreprise contractante, quels services il devrait recommander à chacun des employés, alors que l'entreprise est seule à même d'apprécier ses besoins internes.

36. La Décision Attaquée est également ambiguë sur le régime des produits Internet à volumes illimités (comp. §160 de la Décision avec le §46 de la consultation).

Lors de la procédure de consultation publique, l'IBPT avait relativisé l'importance du prix et indiqué ce qui suit :

« Concernant l'Internet fixe, l'article 109 prévoit que les opérateurs doivent indiquer « les plans tarifaires permettant de traiter le volume de données téléchargées d'après le profil de consommation, éventuellement à un prix inférieur, même lorsque ces plans tarifaires vont de pair avec une vitesse de téléchargement inférieure ». Toutefois, si les offres ne se distinguent que par la vitesse et sont illimitées en données, l'exigence de l'article ne s'applique pas directement » (§46 de la consultation, **pièce 5** ; la requérante souligne).

Toutefois, le §160 de la Décision Attaquée ne reprend pas cette précision et applique strictement le critère du tarif le moins cher :

« Pour les services d'accès à l'Internet en position déterminée ("Internet fixe"), lorsqu'un plan tarifaire Internet fixe moins cher, assorti d'un volume inférieur mais compatible avec l'usage effectif de l'abonné, est disponible, celui-ci doit également être présenté, même si sa vitesse

est inférieure. Dans ce cas, deux options peuvent être proposées à l'abonné » (Décision Attaquée, §160 ; la requérante souligne).

Or, cette divergence par rapport au texte de l'article 109, alinéa 2, de la LCE qui prévoit que c'est « *éventuellement à un prix inférieur* » que la comparaison avec un autre plan tarifaire doit s'effectuer, n'est pas motivée. Elle démontre que l'IBPT ne prend pas en compte le fait que la LCE elle-même relativise l'importance du critère du prix le plus bas (cf. le point 162 ci-dessous).

37. En outre, la Décision est ambiguë en ce qui concerne les évolutions technologiques puisqu'elle prévoit que « *[l]orsque plusieurs technologies d'accès sont disponibles, leur comparaison n'est ni imposée ni interdite par l'article 109. L'opérateur doit privilégier la technologie effectivement utilisée, sauf si une migration vers une autre technologie est techniquement possible* » (§§ 105 et 163). Cette formulation peut être préjudiciable aux projets de déploiement de la fibre optique et de migration des clients des réseaux cuivrés et câblés vers la fibre.

38. En conséquence, la Décision Attaquée, sans justification valable ni analyse coûts/bénéfices, impose des obligations rigides et complexes qui réduiront la clarté de l'information fournie aux utilisateurs. Ces derniers se verront recommander des offres qui ne correspondent pas aux paramètres qu'ils ont eux-mêmes choisis.

39. Comme les critères de qualité et les différences de marques ne peuvent pas être considérés dans l'identification du plan tarifaire le plus avantageux, les fournisseurs seront incités à standardiser leurs offres vers des offres de qualité moyennes et moins diversifiées, ce qui limitera le choix des utilisateurs et la possibilité de répondre à leurs préférences, et réduira ainsi la concurrence.

III. LA DECISION ATTAQUEE DOIT ETRE ANNULEE

§1. Premier moyen d'annulation totale à titre principal : L'IBPT n'a pas respecté son obligation de coopération avec les régulateurs communautaires

40. Un premier moyen d'annulation totale de la Décision Attaquée est pris de la violation des articles 127, § 1^{er}, 1^o, et 130, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution, de l'article 4, 6^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (« **LSRI** »), et de l'article 3 de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation relative aux réseaux de communications électroniques, l'échange d'informations et 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 (« **Accord de coopération du 17 novembre 2006** »)²⁰, lus en combinaison avec le principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences et avec l'article 5, §§ 2 et 3 CCEE.

Ces dispositions consacrent la compétence exclusive des Communautés pour l'ensemble des aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores, et imposent une obligation de coopération entre l'autorité fédérale et les Communautés en raison de l'imbrication de leurs compétences respectives en matière de communications électroniques.

Or, la Décision Attaquée, en imposant aux opérateurs d'utiliser une méthodologie visant à identifier le plan tarifaire le plus avantageux, même lorsque ce plan influence l'offre de services de médias audiovisuels (par exemple, car il comprend moins de services de télévision), affecte l'offre de services de médias audiovisuels et interfère avec la compétence communautaire exclusive en la matière.

L'IBPT ne pouvait donc pas adopter seul, sans concertation préalable avec les régulateurs communautaires de l'audiovisuel, une décision relative à des services de communications électroniques qui affecte l'offre de services de médias audiovisuels. En s'abstenant de procéder à cette concertation, l'IBPT a violé les règles répartitrices de compétences, l'Accord de coopération du 17 novembre 2006 et le principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences. La Décision Attaquée doit dès lors être annulée.

²⁰ 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, *M.B.* 28 décembre 2006, p. 75371.

A. La répartition des compétences en matière de communications électroniques

41. En droit européen, la coopération entre les autorités nationales de régulation est imposée lorsque cela est nécessaire. L'article 5, § 2 du CCEE prévoit que les autorités de régulation au sein d'un même État membre concluent, si nécessaire, des accords de coopération entre elles afin de stimuler la coopération en matière de régulation. L'article 5, § 3, du CCEE prévoit que les États membres doivent assurer, le cas échéant, la consultation et la coopération entre ces autorités, ainsi qu'entre ces autorités et les autorités nationales chargées de l'application du droit de la concurrence ou du droit des consommateurs, sur des sujets d'intérêt commun.

42. En Belgique, il doit y avoir une consultation entre l'IBPT et les régulateurs communautaires de l'audiovisuel.

43. Les articles 127, § 1^{er}, 1^o, et 130, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution prévoient que les Communautés règlent par décret, chacune pour ce qui la concerne, les matières culturelles. Avant la sixième réforme de l'État de 2014, l'article 4, 6^o, de la LSRI et l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone précisait que ces « matières culturelles » comprennent l'ensemble de la matière de la « radiodiffusion et [de la] télévision ». Cette compétence couvrait tant le contenu que les aspects techniques de la radiodiffusion²¹. L'autorité fédérale restait compétente de manière résiduaire pour les autres formes de communications électroniques.

44. Dans son arrêt n°132/2004, la Cour d'arbitrage a (i) clarifié la définition de la radiodiffusion, critère central de la répartition des compétences entre les Communautés et l'État fédéral, et a (ii) imposé une obligation de coopération entre l'autorité fédérale et les Communautés, en raison de l'imbrication de leurs compétences respectives²².

S'agissant de la définition de la radiodiffusion, la Cour d'arbitrage a jugé que :

« [I]a radiodiffusion, qui comprend la télévision, peut être distinguée des autres formes de télécommunications en ce qu'un programme de radiodiffusion diffuse des informations publiques, est destiné, du point de vue de celui qui les diffuse, à l'ensemble du public ou à une partie de celui-ci et n'a pas de caractère confidentiel. Les services qui fournissent une information individualisée, caractérisée par une certaine forme de confidentialité, ne ressortissent par contre pas à la radiodiffusion et relèvent de la compétence du législateur fédéral. La caractéristique essentielle de la radiodiffusion et de la télévision est le fait de fournir des informations publiques à l'ensemble du public. Dans une interprétation évolutive de la notion de diffusion cela inclut également la diffusion sur demande individuelle. Les activités de diffusion ne perdent pas leur

²¹ C.A., 25 janvier 1990, n° 7/90, B.3 ; C.A., 7 février 1991, n° 1/91, B.5. Cf. également Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012/2013, n° 5-2232/1, p 21.

²² C.A., 13 juillet 2004, n° 132/2004, confirmé dans sa jurisprudence ultérieure (par exemple C.A., 13 juillet 2005, n° 128/2005).

nature au motif que, par suite de l'évolution des techniques, une plus large possibilité de choix est offerte au téléspectateur ou à l'auditeur »²³.

S'agissant de l'obligation de coopération, la Cour d'arbitrage constate que « *les développements technologiques récents ont pour effet que les matières de la radiodiffusion et de la télévision, d'une part, et des télécommunications, d'autre part, **ne peuvent plus être délimitées à l'aide de critères techniques** tels que l'infrastructure sous-jacente, les réseaux ou les terminaux utilisés, **mais bien sur base de critères de contenu et de critères fonctionnels*** » (la requérante souligne)²⁴. Face à la convergence technologique des secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel, la Cour d'arbitrage impose alors une obligation de coopération entre l'autorité fédérale et les Communautés en raison de l'imbrication de leurs compétences respectives²⁵.

45. Afin de mettre en œuvre cette jurisprudence, l'État fédéral et les Communautés ont conclu l'Accord de coopération du 17 novembre 2006. Cet accord prévoit notamment qu'un projet de décision d'une autorité de régulation relatif à un réseau de communications électroniques doit être transmis aux autres autorités de régulation, afin qu'elles puissent formuler leurs observations. Celles-ci disposent d'un délai de 14 jours civils pour communiquer leurs remarques et, le cas échéant, demander la saisine de la Conférence des Régulateurs du secteur des Communications électroniques (« **CRC** »).²⁶ La CRC réunit l'IBPT, le *Vlaamse Regulator voor de Media* (« **VRM** »), le *Medienrat* et le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (« **CSA** »), et organise la coopération entre ces régulateurs lorsque leurs compétences sont susceptibles de se croiser²⁷.

46. À la suite de la sixième réforme de l'État, le législateur spécial a adapté la LSRI pour intégrer ces précisions jurisprudentielles et faire référence à l'obligation de coopération²⁸. L'article 4, 6°, de la LSRI prévoit désormais que les Communautés sont compétentes pour « *les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral* ». Les travaux préparatoires précisent que cette nouvelle terminologie, qui remplace l'ancienne notion de « radiodiffusion et télévision », n'emporte aucun transfert de compétences²⁹ : l'intention des auteurs du texte était

²³ C.C., 14 juillet 2004, n° 132/2004, B.10.1-2 ; C.C., 13 juillet 2005, n° 128/2005, B.7.1-2. Cf. également C.C., 9 juillet 2013, n° 95/2013, B.3.

²⁴ C.C., 14 juillet 2004, n° 132/2004, B.4.3.

²⁵ C.C., 14 juillet 2004, n° 132/2004, B.4.3.

²⁶ Accord de coopération du 17 novembre 2006, art. 3.

²⁷ Accord de coopération du 17 novembre 2006, art. 5.

²⁸ L'article 92bis, § 4sexies, de la LSRI a été modifié et prévoit que « *l'autorité fédérale et les Communautés concluent en tout cas un accord de coopération portant sur la coordination de la réglementation et de la régulation des réseaux et services de communications électroniques communs aux services de médias audiovisuels et sonores, d'une part, et aux télécommunications, d'autre part* ». Selon les travaux parlementaires de la sixième réforme de l'État, l'accord de coopération CRC « *constitue l'accord prévu par l'article 92bis proposé* » (Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012/2013, n° 5-2232/1, p. 180).

²⁹ H. Dumont, M. El Berhoumi et I. Hachez (dir.), *La Sixième Réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 103.

« de confirmer l'actuelle répartition des compétences, tout en l'adaptant aux évolutions technologiques et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle »³⁰. La définition précitée de la « radiodiffusion » donnée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 132/2004 s'applique *mutatis mutandis* au concept de « services de médias audiovisuels et sonores », de sorte que la répartition des compétences demeure inchangée³¹.

B. La Décision Attaquée affecte notamment l'offre de services de télévision et la compétence exclusive des Communautés

47. La Décision Attaquée impacte l'offre des services de télévision. Elle prévoit que l'usage effectif d'un abonné qui est pertinent pour la détermination du plan tarifaire le plus avantageux peut uniquement être déduit du volume de données Internet fixe et mobile, du nombre de minutes d'appel et de SMS, et des services de télévision, mais sans distinction du nombre de chaînes, de la vitesse de téléchargement/chargement affichée pour la composante Internet fixe et mobile, ou d'autres critères³².

En pratique, l'application de la Décision Attaquée conduirait Orange Belgium, dans certains cas, à recommander le passage à un abonnement comprenant un nombre réduit de chaînes ou de fonctionnalités, impliquant pour le client la renonciation à certains services de télévision (par exemple le *TV replay*³³).

48. Or, un tel impact sur l'offre des services de télévision relève de la compétence exclusive des Communautés en matière d'« aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores », notion qui fait l'objet d'une interprétation large et fonctionnelle tant en doctrine³⁴ qu'en jurisprudence³⁵.

49. Votre Cour a ainsi annulé, par un arrêt du 15 octobre 2009, une décision d'analyse de trois marchés pertinents du groupe « lignes louées » au motif que l'IBPT n'avait pas procédé à la consultation préalable des régulateurs communautaires³⁶. L'IBPT estimait pouvoir décider seul au motif que sa décision n'affecterait pas les compétences des autres régulateurs, que le risque de dispositions contradictoires serait inexistant et qu'une analyse du contenu réel de la

³⁰ Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012/2013, no 5-2232/1, p. 21. Voy. aussi p. 22. Cette opinion est d'ailleurs partagée par le Conseil d'État (proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État, avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, no 5-2232/3, p. 5).

³¹ E. Defreyne, C. Hocepiéd, J. Jost, R. Queck et R. Debilio, « Communications électroniques », *R.D.T.I.*, 2015/2-3, n° 59, p. 133 ; R. Debilio, R. Queck et D. Stevens, « La répartition des compétences en matière de communications électroniques après la sixième réforme de l'Etat: statu quo ou départ vers de nouveaux rivages? », *R.D.I.R.*, 2014, liv. 4, p. 393.

³² Décision Attaquée, §159.

³³ Ou : « télévision de rattrapage ».

³⁴ D. Stevens, *Toezicht in de elektronische-communicatiesector*, 1^{er} ed., Bruxelles, Intersentia, 2010, p. 128.

³⁵ Cf. notamment Bruxelles (18^e ch.), 16 mai 2012, R.G. n° 2010/AR/2003 (décision examinée ci-dessous) ; Bruxelles (18^e ch.), 12 novembre 2008, n° 2006/AR/2484, point 22.

³⁶ Bruxelles (18^e ch.), 15 octobre 2009, R.G. n° 2007/AR/930.

décision montrerait l'absence d'interférence avec les services relevant des régulateurs communautaires.

Votre Cour a rejeté la position de l'IBPT. Après avoir rappelé que « *des dispositions contradictoires sont susceptibles d'être adoptées même si chaque législateur demeure dans sa sphère de compétence* »³⁷, la Cour a jugé que, pour que l'obligation de coopération s'applique, « **[i]l faut mais il suffit que l'IBPT s'apprête à adopter une décision relative soit à un réseau de communications électroniques, soit à un service de communications électroniques dont l'usage est commun à la radiodiffusion et à la télévision d'une part et aux télécommunications d'autre part. Si tel est le cas, comme en l'espèce, l'IBPT ne peut s'arroger le droit de décider seul que sa décision n'affectera pas les compétences des autres régulateurs. Il doit permettre à ceux-ci de se prononcer eux-mêmes** »³⁸.

La Cour de cassation a confirmé ce raisonnement par arrêt du 4 mars 2013³⁹.

50. En l'espèce, la Décision Attaquée porte sur des services de communications électroniques communs puisque l'identification du plan tarifaire le plus avantageux comprend notamment les services de télévision (cf. le point 47 ci-dessus).

51. Dans un arrêt interlocutoire du 16 mai 2012⁴⁰, confirmé par un arrêt définitif du 24 septembre 2014⁴¹, Votre Cour a également annulé une décision de l'IBPT concernant l'analyse du marché de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles individuels, que l'IBPT avait adoptée sans consultation préalable des régulateurs communautaires. Mobistar faisait valoir que les services de terminaison d'appels vocaux étaient liés à l'audiovisuel, notamment en raison du développement des offres *multiple play* incluant téléphonie mobile et télévision⁴².

Votre Cour a accueilli le moyen d'incompétence formulé par Mobistar et a jugé que l'IBPT n'avait pas respecté son obligation de consultation préalable, en relevant que :

« *[i]l résulte tant des termes de l'Accord de coopération que de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage qui en est l'origine que **l'obligation de coopération est systématique**, chaque fois qu'il s'agit d'une décision relative à un réseau de communications électroniques, et n'est pas limitée aux hypothèses où un régulateur empiète effectivement sur les compétences des autres. La convergence des secteurs est telle que les normes réglementaires doivent nécessairement être adoptées en coopération entre les différents régulateurs et législateurs [...]. L'article 3 de l'Accord de coopération **ne subordonne l'obligation de consultation à aucune condition de chevauchement effectif de compétences, ni de risque concret de contradiction entre différentes réglementations** [...]. L'Accord de coopération ne limite pas son champ d'application à la réglementation technique des réseaux. **Une réglementation de nature économique, telle***

³⁷ Bruxelles (18^e ch.), 15 octobre 2009, R.G. n° 2007/AR/930, p. 9.

³⁸ Bruxelles (18^e ch.), 15 octobre 2009, R.G. n° 2007/AR/930, p. 11.

³⁹ Cass, 4 mars 2013, R.G. C.11.0141.F, p. 4.

⁴⁰ Bruxelles (18^e ch.), 16 mai 2012, R.G. n° 2010/AR/2003.

⁴¹ Bruxelles (18^e ch.), 24 septembre 2014, R.G. n° 2010/AR/2003.

⁴² Bruxelles (18^e ch.), 16 mai 2012, R.G. n° 2010/AR/2003, point 31.

en l'espèce des règles de tarification, est également susceptible d'être visée par l'Accord [...]. Ceci a pour corollaire qu'un régulateur ne peut s'arroger le pouvoir de déterminer lui-même si ses décisions affectent ou non les compétences des autres régulateurs. Au contraire, ce sont ces autres régulateurs qui ont le pouvoir d'invoquer un risque d'atteinte à leur compétence et doivent en pratique être mis en mesure de le faire en recevant communication du projet de décision » (la requérante souligne)⁴³

La Cour poursuit en considérant que « *[I]l n'est pas de toute manière possible d'exclure en l'espèce que les compétences des Communautés soient affectées par la décision attaquée. La thèse de l'IBPT selon laquelle sa décision n'avait rien à voir avec la radiodiffusion ou la télévision est inexacte en fait. En effet, [...] la tarification des services de terminaison est [...] de nature à avoir un effet induit sur le prix pratiqué par les opérateurs pour d'autres services, dont certains – tels les transferts de données à usage multimédia – peuvent relever des Communautés* » (la requérante souligne)⁴⁴.

Il ressort de cette jurisprudence que Votre Cour adopte une interprétation particulièrement large de l'obligation de consultation préalable, qui s'applique dès qu'une décision de l'IBPT est susceptible d'affecter d'autres services de communications électroniques pouvant relever des Communautés, même en l'absence de chevauchement effectif de compétences⁴⁵.

Dès lors que la méthodologie imposée par la Décision Attaquée pour identifier le plan tarifaire le plus avantageux est de nature à affecter l'offre de services de télévision, relevant de la compétence exclusive des Communautés, l'IBPT devait procéder à une consultation préalable des régulateurs communautaires⁴⁶.

C. La Décision Attaquée n'a fait l'objet d'aucune consultation des régulateurs communautaires

52. En l'espèce, il ne ressort d'aucun document que l'IBPT aurait respecté son obligation de consultation préalable. Aucune référence n'est faite, ni dans la Décision Attaquée, ni dans le rapport de consultation, à une transmission du projet de décision aux régulateurs communautaires, ni à des observations éventuelles de ceux-ci, ni à une saisine de la CRC.

⁴³ Bruxelles (18^e ch.), 16 mai 2012, R.G. n° 2010/AR/2003, point 36. Ceci est confirmé par les avis de la section de législation du Conseil d'État sur les projets de loi et de décrets d'assentiment à l'Accord de coopération : « *même si les autorités concernées restent dans les limites de leurs compétences respectives en ce qui concerne, d'une part, la transmission des programmes de radio et de - compétence des communautés - et, d'autre part, les autres services télévision de a une communications électroniques - compétence de l'autorité fédérale - il y a néanmoins la nécessité de coopérer et il y interdiction de prendre des décisions unilatérales. Vu la convergence, de telles décisions ont en effet inévitablement un impact dans le domaine de compétence des autres autorités* » (C.E., avis n° 41.711/VR, 28 novembre 2006, avant-projet de loi portant des dispositions diverses, Doc. Parl., Ch., 2006-2007, n° 51-2761/11, p. 8).

⁴⁴ Bruxelles (18^e ch.), 16 mai 2012, R.G. n° 2010/AR/2003, point 38.

⁴⁵ E. Defreyne, C. Hoceped, J. Jost, R. Queck et R. Debilio, « Communications électroniques », *R.D.T.I.*, 2015/2-3, n° 59, p. 140.

⁴⁶ Voy. dans le même sens : Bruxelles (18^e ch.), 12 novembre 2008, n° 2006/AR/2484, points 24 et 25.

En particulier, la Décision Attaquée ne comporte aucune analyse de l'impact de la mesure sur les services de médias audiovisuels et sonores, et ne contient aucun examen de l'éventuelle compétence des Communautés ni de la nécessité d'une concertation avec leurs régulateurs. L'IBPT a ainsi méconnu les règles répartitrices et l'Accord de coopération du 17 novembre 2006.

D. Conclusion sur le premier moyen

53. Il ressort de ce qui précède que la Décision Attaquée, en ce qu'elle n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation préalable des régulateurs communautaires, est contraire aux articles 127, § 1^{er}, 1^o, et 130, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution, de l'article 4, 6^o, de la LSRI, et de l'article 3 de l'Accord de coopération du 17 novembre 2006, lus en combinaison avec le principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences et avec l'article 5, §§ 2 et 3 du CCEE.

Votre Cour doit annuler entièrement la Décision Attaquée.

§2. Deuxième moyen d'annulation à titre subsidiaire : La Décision Attaquée ne peut s'appliquer qu'aux contrats à durée déterminée prolongés automatiquement

54. Ce deuxième moyen d'annulation de la Décision Attaquée est pris de la violation, par la Décision Attaquée, des articles 101, §1^{er}, et 105, §3, du CCEE, en ce que la Décision Attaquée s'applique à tous les types de contrat, de durée déterminée ou indéterminée, alors que le CCEE ne prévoit une obligation de communication annuelle sur le meilleur tarif que dans le cadre de contrats à durée déterminée prolongés automatiquement.

Comme le CCEE opère une harmonisation complète des droits des utilisateurs finaux, la Décision Attaquée ne peut pas viser un champ d'application plus large que celui de l'article 105, §3, du CCEE. La Décision Attaquée doit être annulée dans cette mesure.

A. Le cadre harmonisé prévu par le CCEE

55. La Directive 2018/1992 établissant le CCEE crée un cadre harmonisé pour la réglementation des réseaux de communications électroniques⁴⁷.

56. L'article 101, §1^{er}, du CCEE fixe un niveau d'harmonisation complète pour les droits des utilisateurs finaux, interdisant aux États membres d'introduire ou de maintenir dans leur droit national des dispositions plus ou moins strictes en matière de protection des utilisateurs finaux qui s'écartent des articles 102 à 115 du CCEE. Ces dispositions incluent l'obligation de communication annuelle du meilleur tarif prévue à l'article 105, §3, du CCEE.

57. L'article 101, § 2, du CCEE permettait aux États membres de maintenir, à titre transitoire et sous conditions strictes, des dispositions nationales plus sévères de protection des consommateurs, pour autant qu'elles aient été en vigueur au 20 décembre 2018, les restrictions qu'elles imposaient demeurent proportionnées au fonctionnement du marché intérieur et aient été notifiées à la Commission (cf. le point 16 ci-dessus). La Belgique n'a ni procédé à une telle notification ni démontré le respect de l'exigence de proportionnalité, de sorte qu'elle n'a pas valablement fait usage de cette faculté.

58. L'article 105, §3, du CCEE impose aux opérateurs de donner aux utilisateurs finaux des informations sur le meilleur tarif⁴⁸ au moins une fois par an, mais uniquement dans l'hypothèse précise d'un contrat à durée déterminée prolongé automatiquement. Ceci ressort directement de la première phrase de cette disposition :

« Lorsqu'un contrat ou le droit national prévoit la prolongation automatique d'un contrat à durée déterminée portant sur des services de communications électroniques autres que des services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation et que

⁴⁷ Art. 1, §1^{er}, du CCEE.

⁴⁸ Ces informations sont un supplément au conseil sur le meilleur tarif qui doit être fourni aux utilisateurs finaux conjointement avec les renseignements obligatoires sur la fin de l'engagement contractuel et des modalités de résiliation du contrat avant la prolongation automatique du contrat.

*des services de transmission utilisés pour la fourniture de services de machine à machine, les États membres veillent à ce que, après une telle prolongation, les utilisateurs finaux aient le droit de résilier le contrat à tout moment moyennant un délai de préavis d'un mois maximum, déterminé par les États membres, et sans supporter de frais sauf les charges liées à la réception du service pendant le délai de préavis. Avant la prolongation automatique du contrat, les fournisseurs informent les utilisateurs finaux, clairement, en temps utile et sur un support durable, de la fin de l'engagement contractuel et des modalités de résiliation du contrat. En outre, et en même temps, les fournisseurs conseillent les utilisateurs finaux sur le meilleur tarif qu'ils proposent pour leurs services. **Les fournisseurs donnent aux utilisateurs finaux des informations sur le meilleur tarif au moins une fois par an** » (la requérante souligne).*

59. L'article 105 du CCEE s'intitule d'ailleurs « Durée et résiliation des contrats », ce qui confirme que le troisième paragraphe instaure un régime spécifique sur la résiliation des contrats à durée déterminée prolongés automatiquement.

A contrario, si le législateur européen avait entendu imposer une obligation annuelle de communication du « meilleur tarif » pour l'ensemble des contrats, une telle exigence aurait logiquement été intégrée dans le régime général des informations contractuelles prévu à l'article 102 du CCEE, lequel fixe précisément les obligations d'information applicables à tous les contrats de services de communications électroniques⁴⁹. Enfin, selon une jurisprudence constante de la CJUE, « *pour l'interprétation des dispositions du droit de l'Union, il importe de tenir compte non seulement des termes de celles-ci, mais également de leur contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elles font partie* »⁵⁰.

60. Il convient dès lors de lire la dernière phrase de l'article 105, §3, du CCEE (obligation de communiquer sur le meilleur tarif au moins une fois par an) à la lumière du contexte et des objectifs de cette disposition, qui instaure un régime applicable uniquement aux contrats à durée déterminée prolongés automatiquement.

⁴⁹ Ceci est d'ailleurs confirmé par l'historique du processus législatif, cf. les points 70 et suivants ci-dessous.

⁵⁰ CJUE, 12 mars 2026, C-514/24, §30 ; CJUE, 16 mars 2023, C-339/21, §39.

B. La Décision Attaquée et ses antécédents administratifs

61. La Décision Attaquée s'applique aux opérateurs qui proposent à leurs abonnés plus d'un plan tarifaire standardisé, indépendamment du marché desservi, et indépendamment du type de contrat sous lequel ces plans tarifaires sont commercialisés⁵¹.

L'IBPT a donc décidé de ne pas exclure les contrats à durée indéterminée du champ d'application de sa Décision⁵².

62. Lors de la consultation publique ayant précédé l'adoption de la Décision Attaquée, *Orange, Agoria, Digi, Mobile Vikings, Proximus* et *Telenet* ont pourtant souligné l'incompatibilité du projet de décision de l'IBPT avec les articles 101, §1^{er}, et 105, §3, du CCEE⁵³.

63. L'IBPT n'a toutefois pas accueilli ces observations. Dans la Décision Attaquée, l'IBPT estime qu'il n'existerait aucun problème de conformité avec le droit de l'Union et invoque plusieurs arguments superficiels pour répondre aux remarques des opérateurs précités⁵⁴.

64. L'IBPT, en tant qu'autorité administrative, doit pourtant se conformer au droit de l'Union européenne. En effet, il est de jurisprudence constante que les administrations des États membres se doivent d'appliquer le droit européen, quand bien même le droit national imposerait une situation incompatible avec le droit européen.

Dans l'affaire *Société Fratelli Costanzo SpA* du 22 juin 1989, la CJUE a jugé que « *tout comme le juge national, une administration, y compris communale, a l'obligation d'appliquer les dispositions de l'article 29, paragraphe 5, de la directive 71/305 du Conseil, et d'écarter l'application de celles du droit national qui n'y sont pas conformes* »⁵⁵. Ceci a été confirmé par la Cour de Justice dans de nombreux arrêts subséquents⁵⁶.

Lorsqu'une administration nationale, comme l'IBPT, constate une contradiction entre une disposition de droit national et une règle de droit européen pourvue d'effet direct (tels les articles 101, §1^{er}, et 105, §3, du CCEE), l'administration nationale est tenue d'écarter la disposition

⁵¹ Décision Attaquée, §152.

⁵² Décision Attaquée, §43.

⁵³ Décision Attaquée, §§29 à 31.

⁵⁴ Décision Attaquée, §47.

⁵⁵ CJUE, *Société Fratelli Costanzo SpA*, 22 juin 1989, n° 103/88, §33. Dans cette décision, il a été décidé que « *malgré la transposition incorrecte réalisée par le législateur italien sur ce point spécifique, la commune aurait dû écarter le critère mathématique d'exclusion des offres imposé par la loi de transposition* » (S. XEFTERI, *La directive européenne, un instrument juridique des autorités administratives nationales*, Bruxelles, Burylant, 2021, p. 405).

⁵⁶ Arrêt du 26 février 1986, *Marshall*, C-152/84, point 49 ; arrêt du 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo*, C-103/88, points 30 et 31 ; arrêt du 12 juillet 1990, *Foster e.a.*, C-188/89, point 18 ; arrêt du 14 juin 2007, *Medipac-Kazantzidis AE c. Venizeleio Pananeio*, C-6/05, point 43 ; arrêt du 7 septembre 2006, *Andrea Vassallo*, C-180/04, point 26 ; ordonnance du 26 mai 2005, *Sozialhilfeverband Rohrbach*, C-297/03, point 27. Arrêt du 13 juillet 1972, *Commission c. Italie*, C-48/71, point 7 ; arrêt du 19 janvier 1993, *Commission c. Italie*, C-101/91, point 24 ; arrêt du 29 avril 1999, *Ciola*, C-224/97, point 30 ; arrêt du 28 juin 2001, *Larsy*, C-118/00, point 52 (relatif à une administration belge : l'I.N.A.S.T.I.) ; arrêt du 9 septembre 2003, *CIF*, C-198/01, point 49 ; arrêt du 12 janvier 2010, *Petersen*, C-341/08, points 80 et 81.

nationale contraire à la règle de droit européen⁵⁷. La jurisprudence belge a bien intégré cette obligation⁵⁸. Le contrôle du respect de cette obligation est exercé en dernier ressort par la Cour de cassation, qui n'hésite pas à casser les jugements et arrêts ne respectant pas la primauté du droit européen⁵⁹.

65. Premièrement, l'IBPT soutient que l'article 105, §3, dernière phrase, du CCEE ne serait pas suffisamment précis et inconditionnel, en ce qui concerne son applicabilité aux contrats à durée indéterminée (absence d'effet direct)⁶⁰.

66. Deuxièmement, tout en admettant que, dans une lecture contextuelle, « *l'on pourrait supposer que le législateur européen exigeait uniquement une fourniture annuelle d'informations dans le cadre des contrats à durée déterminée qui sont automatiquement renouvelés* », l'IBPT prétend que l'exigence d'une fourniture annuelle d'informations concernant les tarifs les plus avantageux révélerait la volonté du législateur de remédier à l'asymétrie d'informations entre les utilisateurs finaux et les fournisseurs⁶¹. Selon l'IBPT, une interprétation limitative, fondée sur le seul contexte de la disposition, serait contredite par cet objectif. Partant du constat que cette asymétrie d'informations existerait tant pour les contrats à durée indéterminée que pour les contrats à durée déterminée, l'IBPT en déduit qu'une lecture téléologique de l'article 105, §3, dernière phrase, justifierait son applicabilité « *à tous les cas pertinents* »⁶².

67. Enfin, l'IBPT ajoute qu'une telle interprétation s'imposerait en tout état de cause afin d'assurer un traitement similaire de tous les utilisateurs finaux qui se trouveraient, substantiellement, dans une situation comparable⁶³.

68. Orange Belgium expose ci-après que la position de l'IBPT est contraire au droit de l'Union et que les raisons invoquées à l'appui de la Décision Attaquée ne sont pas fondées.

C. La Décision Attaquée est contraire au CCEE

69. Contrairement à ce que soutient l'IBPT, les antécédents législatifs de l'article 105, §3, du CCEE, la pratique de transposition dans les autres États membres et l'avis du Conseil d'État

⁵⁷ T. Bombois, « L'administration, « juge » de la légalité communautaire – Réflexions autour des arrêts Fratelli Costanzo et Abnade la Cour de justice de Luxembourg », *J.T.*, 2009/10, n° 6344, p. 171 ; E. Cloots, « De Fratelli Costanzo rechtspraak van het Hof van Justitie », in *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten II, Scheiding der machten*, Bruges, die Keure, 2010, pp. 47 et s ; F. Tulkens et E. Wagnon, « Les aspects institutionnels de la transposition de la directive 2009/72 » in R. Born et D. Renders (dir.), *Actualités du droit de l'énergie*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 22 ; R. Vanderbeck, « Le retrait et le refus d'application de l'acte administratif unilatéral de portée individuelle contraire au droit européen », *A.P.T.*, 2017/4, p. 324.

⁵⁸ Bruxelles, 22 septembre 2010, 2010/AR/636, p. 17 ; Bruxelles, 6 février 2013, 2012/AR/205, 2012/AR/217, 2012/AR/220, p. 18.

⁵⁹ Cass., 13 décembre 2018, C.15.0405.F, juportal.be.

⁶⁰ Décision Attaquée, §41.

⁶¹ Décision Attaquée, §42.

⁶² Décision Attaquée, §42.

⁶³ Décision Attaquée, §42.

démontrent qu'étendre l'obligation de communication annuelle sur le meilleur tarif à des contrats autres que ceux de durée déterminée prolongés automatiquement est incompatible avec le CCEE.

70. Tout d'abord, les antécédents législatifs de l'article 105, §3, du CCEE démontrent que l'obligation de communiquer annuellement sur le meilleur tarif ne doit s'appliquer qu'aux contrats à durée déterminée prolongés automatiquement.

71. L'obligation de communiquer annuellement le meilleur tarif ne figurait pas dans la proposition de la Commission⁶⁴.

72. La première apparition de l'obligation de conseil sur le meilleur tarif a été introduite par le Parlement européen en mai 2017 dans le cadre de son examen de l'article 95 de la proposition de la Commission, relatif aux informations contractuelles (« *Information requirements for contracts* » ; actuel article 102 du CCEE). Les amendements n^{os} 563 et 588 proposaient d'ajouter à l'article 95 de la proposition (i) une obligation générale pour les fournisseurs de services de communications électroniques de fournir « *des informations annuelles sur le meilleur tarif possible dont les utilisateurs peuvent bénéficier en fonction des services qu'ils utilisent* »⁶⁵ et (ii) une obligation générale de conseiller « *les consommateurs en attirant régulièrement leur attention sur le meilleur tarif qu'ils proposent pour leurs services* »⁶⁶.

Toutefois, ces amendements n'ont pas été adoptés.

73. Dans le cadre du rapport du Parlement européen du 19 octobre 2017, l'amendement n^o 183 ajoute finalement une phrase au paragraphe 6 de l'article 95 de la proposition pour obliger les fournisseurs d'informer les consommateurs, sur demande et au plus tard trois mois avant la fin de la période contractuelle, du meilleur tarif qu'ils proposent pour leurs services⁶⁷. À ce stade, aucune obligation d'information *annuelle* sur le meilleur tarif n'était prévue.

74. Au cours des travaux législatifs, le Parlement européen a demandé le déplacement de cette obligation de conseil sur le meilleur tarif de l'article 95 vers l'article 98, relatif à la durée et à la résiliation des contrats (« *Contract duration and termination* ») :

« D'autres modifications ont été apportées et sont soulignées à l'annexe 4, soit à la demande du Parlement européen (par exemple la gigue/perte de paquets à l'article 95, le conseil sur le meilleur tarif déplacé de l'article 95 à l'article 98, paragraphe 2, l'utilisation d'indicateurs de

⁶⁴ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le code des communications électroniques européen (Refonte), 12 octobre 2016, COM(2016) 590 final.

⁶⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le code des communications électroniques européen (Refonte) (COM(2016)0590 – C8-0379/2016 – 2016/0288(COD)), Amendements 536 – 781, 12 mai 2017, PE602.838v01-00, p. 16.

⁶⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le code des communications électroniques européen (Refonte) (COM(2016)0590 – C8-0379/2016 – 2016/0288(COD)), Amendements 536 – 781, 12 mai 2017, PE602.838v01-00, p. 27.

⁶⁷ Amendements du Parlement européen à la proposition de la Commission de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le code européen des communications électroniques (refonte), 2016/0288 (COD), disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0318_EN.html#_section9, dernièrement consulté le 9 avril 2026.

performance à l'article 102, paragraphe 3 a)), soit à la suite des observations formulées par les États membres (par exemple la précision à la ligne 123) » (la requérante souligne)⁶⁸.

C'est à ce moment que la disposition a été placée dans le contexte spécifique des prolongations automatiques de contrats à durée déterminée visées à l'article 98, paragraphe 2 (devenu l'actuel article 105, § 3, du CCEE).

75. L'obligation d'information annuelle sur le meilleur tarif est alors introduite pour la première fois à l'article 98 de la proposition dans le cadre des négociations « trilogues » le 28 février 2018, spécifiquement dans le contexte des discussions quant aux droits des utilisateurs dont le contrat à durée déterminée arrive à échéance et avant qu'il ne soit automatiquement prolongé⁶⁹.

À l'issue de ces trilogues, le législateur européen a modifié la disposition en cause afin (i) de lier explicitement l'information proactive sur le meilleur tarif à l'échéance du contrat et à sa prolongation automatique et (ii) de préciser que cette information doit également être communiquée « au moins une fois par an » pour ce régime particulier.

Ceci ressort de la motivation suivante :

« L'article 98 a été largement modifié (paragraphe 2 et nouvel article 98a) pour refléter l'accord trouvé lors du trilogue (obligation de conseil sur le meilleur tarif au moins une fois par an, protection uniquement des consommateurs, des petites entreprises et des organisations à but non lucratif pour les contrats conclus avec des fournisseurs de services M2M aux articles 98, paragraphes 3 et 4) »⁷⁰.

A ce stade, la formulation de l'article 105, §3 (alors article 98, §2) du CCEE était la suivante :

« Lorsque le contrat ou le droit national prévoit qu'un contrat à durée déterminée est automatiquement prolongé, l'État membre veille à ce qu'après une telle prolongation automatique, les utilisateurs finals aient le droit de résilier le contrat à tout moment, moyennant un préavis maximal d'un mois, tel que déterminé par les États membres, et sans encourir d'autres coûts que les frais liés à la réception du service pendant la période de préavis. Avant que le contrat ne soit automatiquement prolongé, les fournisseurs informent le consommateur, de manière visible, périodique et en temps utile, et sur un support durable, de la fin de l'engagement

⁶⁸ Traduction libre de : "Other changes have been made and are underlined in Annex 4, either on insistence of the European Parliament (e.g. jitter/packet loss in article 95, **best tariff advice moved from article 95 to article 98(2)**, usage of performance indicators in article 102(3a)) or following comments made by Member States (e.g. clarification in line 123)" (Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le Code européen des communications électroniques (refonte) – préparation du trilogue informel, 6092/1/18 REV 1, 22 février 2018, point 26, p. 11; traduction libre de : "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code (Recast) - Preparation for the informal trilogue, 6092/1/18 REV 1" ; la requérante souligne).

⁶⁹ Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le code européen des communications électroniques (CECE) (refonte) (COM(2016)0590 – C8-0379/2016 – 2016/0288(COD)), A8-0318/2017, 19 octobre 2017, p. 222 (traduction libre de "Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code (EECC) (recast)").

⁷⁰ Traduction libre de : "Article 98, has been largely amended (paragraph 2, and new article 98a) to reflect the agreement found during the trilogue (obligation of best tariff advice at least once a year, protection of only consumers, small enterprises and not-for profit organizations for contracts with providers of M2M services in 98(3) and 98(4))" (Interinstitutional File, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code (Recast) - Examination of the Presidency text, 2016/0288 (COD), 7 mars 2018, pp. 5 et 43).

*contractuel ainsi que des modalités de résiliation du contrat. En outre, et au même moment, le fournisseur donne aux consommateurs un conseil sur le meilleur tarif applicable à leurs services. **Cette information relative au meilleur tarif** doit également être fournie au moins une fois par an par les fournisseurs aux consommateurs » (la requérante souligne)⁷¹.*

L'emploi de la formule « cette information relative au meilleur tarif » traduit explicitement l'intention du législateur européen : l'obligation d'information annuelle sur le meilleur tarif n'est prévue que dans l'hypothèse où un contrat à durée déterminée fait l'objet d'une prolongation automatique. C'est cette formulation qui a été maintenue jusqu'à la version finale du compromis⁷². Ce n'est qu'après la première lecture par le Parlement européen (et vraisemblablement la relecture par les juristes-linguistes) que le texte a été légèrement modifié, pour aboutir à la version finalement publiée, sans pour autant que le champ d'application matériel de l'obligation soit élargi⁷³.

Il ressort de ce qui précède qu'il n'a jamais été question d'étendre l'obligation de communication annuelle sur le meilleur tarif à d'autres types de contrats que ceux visés à l'article 105, §3, du CCEE. Si le législateur européen avait eu une telle intention, il aurait inséré cette obligation dans une disposition séparée.

76. Cela a été expressément confirmé par un avis des services de la Commission européenne à destination des Etats membres⁷⁴, lequel indique que : « **L'article 105, paragraphe 3, porte sur les contrats à durée déterminée renouvelés automatiquement, et l'obligation de fournir des informations sur les meilleurs tarifs au moins une fois par an s'applique (uniquement) à ces contrats [...]** »⁷⁵ (la requérante souligne). Cet avis a été rendu à un

⁷¹ Traduction libre de : « *Where a contract or national law provides for a fixed duration contract to be automatically prolonged, the Member State shall ensure that, after such an automatic prolongation, end-users are entitled to terminate the contract at any time with a maximum one-month notice period, as determined by Member States and without incurring any costs except the charges for receiving the service during the notice period. Before the contract is automatically prolonged, providers shall inform the consumer in a prominent, period and timely way and on a durable medium about the end of the contractual commitment about the means to terminate the contract. In addition, and at the same time, the provider shall give consumers best tariff advice relating to their services. **This best tariff information** should also be given at least once a year by the providers to consumers » (la requérante souligne) (Dossier interinstitutionnel, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le Code européen des communications électroniques (refonte) – examen du texte de la Présidence, 2016/0288 (COD), 7 mars 2018, p. 43; traduction libre de : "Interinstitutional File, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code (Recast) - Examination of the Presidency text, 2016/0288 (COD)")*

⁷² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le code européen des communications électroniques (refonte), résultat des travaux, 10692/18, 29 juin 2018, p. 364 (traduction libre de : « *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code (Recast), Outcome of proceedings, 10692/18, 29 June 2018, p. 364* »).

⁷³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le code européen des communications électroniques (refonte) – Résultat de la première lecture du Parlement européen (Strasbourg, du 12 au 15 novembre 2018), 20 novembre 2018, 14040/18, p. 461 (traduction libre de : « *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code (Recast) - Outcome of the European Parliament's first reading (Strasbourg, 12 to 15 November 2018), 20 November 2018, 14040/18, p. 461* »).

⁷⁴ « *Questions et réponses sur le CCEE* », version du 23 décembre 2020, disponible sur : <https://www.gzs.si/Portals/166/Questions%20and%20answers%20on%20the%20EECC.pdf>, dernièrement consulté le 8 avril 2026 (traduction libre de : "Questions and answers on the EECC, Version 23 December 2020").

⁷⁵ Traduction libre de : « *Article 105(3) is on automatically prolonged fixed duration contracts and the requirement on giving best tariff information at least annually is also related (only) to these contracts. This adds to the obligation on giving best tariff advice before the contract is automatically prolonged* ».

moment où la transposition du CCEE n'avait pas encore été effectuée par le législateur belge et demeurerait donc également accessible tant au législateur belge qu'à l'IBPT, renforçant ainsi leurs obligations de conformité au droit européen.

77. Cette interprétation s'impose d'autant plus que la Belgique apparaît très isolée par rapport aux autres États membres où l'article 105, §3, du CCEE n'est rendu applicable qu'aux contrats à durée déterminée. Ainsi, la France⁷⁶, l'Autriche,⁷⁷ le Danemark,⁷⁸ l'Italie⁷⁹, le Luxembourg,⁸⁰ la République tchèque⁸¹, l'Irlande⁸², les Pays-Bas⁸³, la Pologne⁸⁴, le Portugal⁸⁵, la Roumanie,⁸⁶ la Slovaquie⁸⁷, l'Espagne⁸⁸ et la Suède⁸⁹ ont expressément limité l'obligation

⁷⁶ Art. L224-40 du Code de la consommation : « **Lorsqu'un contrat à durée déterminée portant sur des services de communications électroniques prévoit sa prolongation automatique, le consommateur a le droit de résilier ce contrat à tout moment à compter de la date de la prolongation, moyennant un délai de préavis qui ne peut excéder dix jours, et sans supporter de frais sauf les charges liées à la réception du service pendant le délai de préavis. Avant la prolongation automatique du contrat, les fournisseurs informent par une mention claire le consommateur, au plus tôt trois mois et au plus tard un mois avant cette prolongation et sur un support durable, de la fin de l'engagement contractuel et des modalités de résiliation du contrat. En outre, ils conseillent au moins une fois par an les consommateurs sur le meilleur tarif qu'ils proposent pour leurs services** » (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043545721, dernièrement consulté le 24 mars 2026 ; la requérante souligne).

⁷⁷ Art. 135, §7 de la loi sur les télécommunications (<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011678>, dernièrement consulté le 10 avril 2026).

⁷⁸ §8 du Décret exécutif relatif aux droits des utilisateurs finaux dans le domaine des télécommunications (<https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2020/1887>, dernièrement consulté le 10 avril 2026).

⁷⁹ Art. 98septiesdecies, §4, du code sur les communications électroniques (<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2003-08-01:259!vig>, dernièrement consulté le 24 mars 2026).

⁸⁰ Art. 120, §3, de la Loi du 17 décembre 2021 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant : 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation ; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État. (<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2021/12/17/a927/lo>, dernièrement consulté le 10 avril 2026).

⁸¹ Art. 63b, §4, de la loi n° 127/2005 sur les communications électroniques (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2005-127#p63b-4>, dernièrement consulté le 24 mars 2026).

⁸² Art. 89, §6, de la S.I. n° 444/2022 (<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2022/si/444/made/en/pdf>, dernièrement consulté le 24 mars 2026).

⁸³ Art. 7.2ab de la loi sur les télécommunications (https://wetten.overheid.nl/BWBR0009950/2025-09-01#Hoofdstuk7_Artikel7.2ab, dernièrement consulté le 24 mars 2026).

⁸⁴ Art. 302 de la loi sur les communications électroniques (<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20240001221/O/D20241221.pdf>, dernièrement consulté le 24 mars 2026).

⁸⁵ Art. 132 de la loi sur les communications électroniques (<https://diarioderepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2022-187527517-187528702>, dernièrement consulté le 24 mars 2026).

⁸⁶ Art. 59, §4, de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 111/2011 du 14 décembre 2011 relative aux communications électroniques, approuvée et complétée par la loi n° 140/2012, et ses modifications et compléments ultérieurs (https://sitevechi.ancom.ro/en/uploads/links_files/O_U_G_Nr_111_2011_2014_2016_2019_en_iul_2023.pdf, dernièrement consulté le 10 avril 2026).

⁸⁷ Art. 87, §8, de la loi sur les communications électroniques (https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2021/452/20250628.html#paragraf-87_odsek-8, dernièrement consulté le 24 mars 2026).

⁸⁸ Art. 65, §1^{er}, (m) et art. 67, §7, de la loi générale sur les télécommunications (<https://boe.es/boe/dias/2022/06/29/pdfs/BOE-A-2022-10757.pdf>, dernièrement consulté le 24 mars 2026).

⁸⁹ Art. 5 du Règlement de l'Autorité suédoise des postes et télécommunications (*Post- och telestyrelsen*, « PTS ») relatif à l'obligation d'informer avant une prolongation automatique de contrat et à l'information annuelle concernant les conditions tarifaires (<https://www.pts.se/regelbibliotek/foreskrifter-20228-om-skyldighet-att-informera-infor-en-automatisk-avtalsforlangning-och-om-arlig-information-om-prisvillkor/>, dernièrement consulté le 24 mars 2026).

d'information sur le meilleur tarif aux seuls contrats à durée déterminée prolongés automatiquement, conformément au texte du CCEE.⁹⁰ Dans plus de la moitié des États membres, l'étendue de l'obligation n'a donc suscité aucun doute.

78. La Commission européenne a en outre relevé, dans un rapport récent sur le fonctionnement du CCEE, que « *plusieurs États membres ont adopté des dispositions nationales qui se rapportent aux dispositions du CCEE, mais vont au-delà de ce qui serait nécessaire pour assurer l'exhaustivité et la conformité de la transposition. Il en a résulté une complexité excessive de leur législation nationale et, par conséquent, une charge réglementaire inutile pour les opérateurs* »⁹¹.

En ce qu'elle maintient que l'article 109 de la LCE continuerait à s'appliquer aux contrats à durée indéterminée, la Décision Attaquée impose aux fournisseurs de services en Belgique une obligation qui dépasse ce que prévoit le CCEE et qui n'a pas d'équivalent dans les régimes des autres États membres. Elle contribue ainsi à la charge réglementaire inutile dénoncée par la Commission.

79. D'autres éléments confirment la contrariété de la Décision Attaquée avec le droit de l'Union.

Dans son avis n° 78.605/4 du 30 décembre 2025 sur une proposition de loi modifiant la LCE afin de permettre au consommateur de disposer systématiquement du plan tarifaire le plus avantageux, le Conseil d'État a rappelé que, lorsqu'une directive procède à une harmonisation complète, comme le CCEE, les États membres ne peuvent pas adopter des mesures non prévues par celle-ci, même pour renforcer la protection des consommateurs⁹².

Le Conseil d'État conclut ainsi :

« Les articles 102 à 115 de la directive (UE) 2018/1972 [...] ne prévoient pas l'obligation pour les opérateurs de procéder comme le fait la disposition proposée. Partant, la proposition à l'examen n'est pas compatible avec l'article 101, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/1972, elle-même adoptée sur le fondement de l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans une perspective d'harmonisation. Il s'ensuit que le dispositif à l'examen, en tant qu'il entend imposer aux opérateurs l'obligation de proposer le plan tarifaire le plus avantageux à leurs

⁹⁰ Le Royaume-Uni, encore État membre pendant le processus législatif et jusqu'au Brexit le 31 janvier 2020 à minuit, a aussi opté pour une telle intégration dans son ordre juridique, cf. Art. C1.30 des conditions générales d'autorisation de l'Ofcom (<https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/phones-telecoms-and-internet/information-for-industry/general-authorisation-regime/general-conditions-of-entitlement---unofficial-consolidate-version.pdf?v=402033>, dernièrement consulté le 24 mars 2026).

⁹¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement du code des communications électroniques européen (CCEE) établi par la directive (UE) 2018/1972, 21 janvier 2026, COM(2026) 35 final, p. 3.

⁹² CJUE, 23 avril 2009, C-261/07 et C-299/07, §52 ; CJUE, 14 janvier 2010, C-304/08, §41 ; CJUE, 7 mars 2013, C-343/12, §24.

consommateurs, ceux-ci n'ayant plus qu'à accepter cette proposition par écrit, n'est pas admissible »⁹³.

Le Conseil d'État avait déjà la même analyse dans son avis n° 69.756/4 du 20 septembre 2021 sur une proposition de loi modifiant la LCE pour lutter contre les « contrats dormants » en imposant la conversion automatique des anciens contrats en plans tarifaires plus avantageux⁹⁴.

80. L'IBPT lui-même, dans son avis du 20 janvier 2026 concernant la proposition de loi d'octobre 2025 visant à modifier la LCE pour permettre au consommateur de disposer systématiquement du plan tarifaire le plus avantageux, a renvoyé à l'avis précité n° 78.605/4 du Conseil d'État et a conclu que cette proposition pourrait être incompatible avec l'article 101, §1^{er}, du CCEE⁹⁵.

La même logique s'impose ici : l'obligation imposée par la Décision Attaquée aux opérateurs n'est pas prévue – et n'est donc pas compatible avec – les articles 101, §1^{er}, et 105, §3, du CCEE.

81. Au-delà de ces éléments d'interprétation de l'article 105, §3, du CCEE, les **justifications avancées par l'IBPT** dans la Décision Attaquée ne sont pas fondées.

Tout d'abord, l'IBPT prétend que la dernière phrase de l'article 105, §3, du CCEE serait dépourvue d'effet direct et ne ferait donc pas obstacle à l'extension du champ d'application de la Décision Attaquée à tous les types de contrats⁹⁶.

Cette interprétation est dénuée de fondement.

La Cour de justice de l'UE a décidé, dans son arrêt *Van Duyn*⁹⁷, qu'une directive a un effet direct lorsqu'elle est claire, précise, inconditionnelle et que l'État membre n'a pas (correctement) transposé la directive dans les délais. Si ces conditions sont remplies, le juge national est tenu d'écarter les dispositions de droit interne qui sont contraires à la directive⁹⁸. En pratique, il convient de vérifier si la directive impose un comportement déterminé à l'État, sans lui laisser de marge d'appréciation⁹⁹.

⁹³ Avis du Conseil d'État n° 78.605/4 du 30 décembre 2025 sur une proposition de loi modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques pour permettre au consommateur de disposer systématiquement du plan tarifaire le plus avantageux, *Doc. Parl. (Ch.)*, 2025-2026, n° 56-1120/001, pp. 4 et 5.

⁹⁴ Avis du Conseil d'État n° 69.756/4 du 20 septembre 2021 sur une proposition de loi modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, en vue de lutter contre les contrats dormants en obligeant les opérateurs à convertir automatiquement les vieux contrats en des plans tarifaires plus avantageux, *Doc. parl. (Ch.)*, 2020-2021, n° 55-1983/002, pp. 3-5.

⁹⁵ 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, §§14 à 21.

⁹⁶ Décision Attaquée, §41.

⁹⁷ CJUE, 4 décembre 1974, C-41/74, §12.

⁹⁸ CJUE, 17 décembre 1970, C-11/70, §3; CJUE, 21 mai 1987, C-249/85, §14.

⁹⁹ K. Lenaerts et P. Van Nuffel, *Europees recht*, 7^e ed., Bruxelles, Intersentia, 2023, p. 571.

En l'espèce, l'article 105, §3, du CCEE impose une obligation de communication du meilleur tarif au moins une fois par an dans un cas bien précis : celui des contrats à durée déterminée prolongés automatiquement. Le champ d'application matériel de cette obligation est clairement défini et inconditionnel : il ne dépend pas de l'adoption de mesures internes. L'article 101, §1^{er}, ajoute que les Etats membres ne peuvent pas ajouter de mesures de protection des utilisateurs.

En conséquence, l'article 105, §3, du CCEE bénéficie d'un effet direct ; et les États membres, ainsi que les autorités nationales chargées d'appliquer le droit interne de transposition¹⁰⁰, ne peuvent pas étendre son champ d'application à d'autres types de contrats.

82. Même à supposer l'absence d'effet direct, *quod non*, Votre Cour resterait tenue, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union, d'interpréter, dans toute la mesure du possible, l'article 109 de la LCE d'une manière conforme à l'article 105, §3, du CCEE¹⁰¹. Votre Cour devrait donc nécessairement constater que la Décision Attaquée ne peut pas s'appliquer à d'autres contrats que ceux de durée déterminée prolongés automatiquement.

83. Ensuite, l'IBPT prétend que l'article 105, §3, du CCEE viserait à remédier à l'asymétrie d'informations entre utilisateurs finaux et fournisseurs et qu'une lecture téléologique, combinée au principe de non-discrimination entre utilisateurs placés dans une situation comparable, imposerait d'appliquer la Décision Attaquée à tous les types de contrats.

84. Cet argument doit aussi être écarté.

D'abord, la Décision Attaquée ne cite aucune source à l'appui de l'objectif de remédiation à une asymétrie d'informations entre les utilisateurs finaux et les fournisseurs de services.

Ensuite, la jurisprudence constante de la CJUE est fixée en ce sens que lorsqu'une directive procède à une harmonisation complète, comme le CCEE, les États membres ne peuvent pas adopter des mesures non prévues par celle-ci, même pour renforcer la protection des consommateurs¹⁰². Il n'appartient donc pas aux États membres qui transposent une directive à harmonisation complète d'y appliquer leurs propres objectifs ou de combiner le texte de la directive avec d'autres principes, pour en étendre le champ d'application.

Dès lors, même à supposer que l'objectif général de la disposition serait de réduire une asymétrie d'informations, l'extension de ce régime à d'autres types de contrats n'est pas autorisée, même pour renforcer la protection des consommateurs. La lecture téléologique proposée par l'IBPT revient à violer le cadre complètement harmonisé du CCEE. De plus, en

¹⁰⁰ CJUE, 22 juin 1989, C-103/88, §31 (arrêt *Fratelli Costanzo*).

¹⁰¹ CJUE, 24 juin 2019, C-573/17, §57 : « Il résulte de ce qui précède que, afin de garantir l'effectivité de l'ensemble des dispositions du droit de l'Union, le principe de primauté impose, notamment, aux juridictions nationales d'interpréter, dans toute la mesure du possible, leur droit interne de manière conforme au droit de l'Union et de reconnaître aux particuliers la possibilité d'obtenir réparation lorsque leurs droits sont lésés par une violation du droit de l'Union imputable à un État membre ». Cf. CJUE, 10 avril 1984, C-79/83, §26.

¹⁰² CJUE, 23 avril 2009, C-261/07 et C-299/07, §52 ; CJUE, 14 janvier 2010, C-304/08, §41 ; CJUE, 7 mars 2013, C-343/12, §24.

adoptant cette position, l'IBPT (i) ignore ses obligations de se conformer au droit européen selon la jurisprudence de la CJUE analysée ci-dessus (cf. le point 64) et (ii) se substitue au législateur.

85. Enfin, la Décision Attaquée révèle une incohérence manifeste dans l'interprétation et l'application de l'article 105, § 3, du CCEE de la part de l'IBPT. Au paragraphe 42, l'IBPT nie expressément l'existence d'un lien entre, d'une part, l'obligation de conseil relatif au meilleur tarif et, d'autre part, l'information annuelle à ce sujet, traitant ces deux obligations comme distinctes et autonomes.

Or, cette analyse est contredite par le raisonnement tenu au paragraphe 21 de la Décision Attaquée, dans lequel l'IBPT affirme que les modalités fixées sur la base de l'article 109 de la LCE ont également un impact sur la mise en œuvre de l'article 108, § 6, de la LCE. Ce dernier constitue pourtant la transposition directe de la première partie de l'article 105, § 3, du CCEE, précisément relative à l'obligation de conseil sur le meilleur tarif.

L'IBPT adopte ainsi une lecture opportuniste de l'article 105, § 3, du CCEE, niant tantôt l'articulation entre ses différentes composantes pour justifier l'application de la Décision Attaquée aux contrats à durée indéterminée (§42), tantôt s'appuyant sur cette même articulation afin de légitimer les effets transversaux des modalités qu'il impose (§21). Une telle approche contradictoire, ne saurait fonder valablement l'adoption des mesures contenues dans la Décision Attaquée.

D. Conclusion sur le deuxième moyen d'annulation

86. Il ressort de ce qui précède que la Décision Attaquée, en ce qu'elle vise d'autres contrats que les contrats à durée déterminée prolongés automatiquement, est contraire aux articles 101, §1^{er}, et 105, §3, du CCEE. En conséquence, l'IBPT ne pouvait pas fixer de modalités d'exécution de l'obligation de communication du plan tarifaire le plus avantageux pour des contrats qui ne sont pas visés par ladite obligation.

87. Votre Cour doit annuler la Décision Attaquée, sauf dans la mesure où celle-ci s'applique aux contrats de durée déterminée prolongés automatiquement (annulation partielle du paragraphe 152 de la Décision et de ses motifs sous-jacents).

§3. Troisième moyen d'annulation à titre subsidiaire : l'IBPT ne peut pas fixer des exigences supplémentaires quant au contenu de la communication de l'information relative au « meilleur tarif »

88. Le troisième moyen d'annulation de la Décision Attaquée vise les exigences imposées par l'IBPT en matière d'identification du plan tarifaire le plus avantageux et l'obligation de comparaison multi-marques. Ce moyen est dirigé spécifiquement contre les paragraphes 159 à 165 (relatifs à la méthodologie d'identification du plan tarifaire le plus avantageux) et les paragraphes 170 à 172 (relatifs à l'obligation de comparaison multi-marques) de la Décision Attaquée, ainsi que contre leurs motifs sous-jacents.

89. La Décision Attaquée est entachée d'excès de pouvoir car elle impose des obligations allant au-delà de ce que permettent les articles 101, § 1^{er}, 105, § 3, du CCEE et 109 de la LCE (première branche) et exerce un pouvoir réglementaire inconstitutionnellement attribué à l'IBPT (deuxième branche).

§3.1. Première branche : la Décision Attaquée impose des obligations allant au-delà de ce que permet le droit de l'Union

90. La première branche est prise de la violation des articles 101, §1^{er}, et 105, §3, du CCEE et de l'article 109 de la LCE en ce que les paragraphes 159 à 165 (méthodologie pour identifier le plan tarifaire le plus avantageux) et les paragraphes 170 à 172 (obligation de comparaison multi-marques) de la Décision Attaquée vont au-delà de ce que le droit de l'Union permet d'exiger comme modalités de communication de l'information sur le meilleur tarif.

L'article 105, §3, du CCEE prévoit uniquement des exigences générales de clarté, de communication en temps utile et sur un support durable. L'article 109, alinéa 4, de la LCE est ambigu et doit être interprété conformément à l'article 105, §3, du CCEE. Comme les paragraphes précités de la Décision Attaquée visent d'autres sujets que ceux énumérés à cet article du CCEE, ils doivent être annulés.

A. Le cadre harmonisé prévu par le CCEE

91. Le CCEE opère une harmonisation complète des standards d'information aux consommateurs. En ce qui concerne les modalités d'information, les États membres ne peuvent apporter des précisions que lorsque le CCEE le prévoit expressément. En dehors de ces hypothèses, la mise en œuvre des obligations d'information relève de la liberté du fournisseur,

dans le respect des conditions fixées par le CCEE et des autres règles européennes applicables¹⁰³.

92. Ainsi, le CCEE contient notamment des règles détaillées en matière contractuelle ainsi que pour la transparence et la comparaison des offres.

93. L'article 102 CCEE impose aux fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public de communiquer, avant la conclusion du contrat, les informations visées aux articles 5 et 6 de la directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs. Cette communication doit se faire « *d'une manière claire et compréhensible, sur un support durable* ». Les opérateurs doivent en outre communiquer un récapitulatif contractuel concis et facilement lisible, conforme à un modèle type établi par la Commission européenne, afin de garantir « *une structure et un format communs et être faciles à lire, à comprendre et à comparer* »¹⁰⁴.

L'article 103, § 1^{er}, CCEE prévoit, quant à lui, que les autorités compétentes veillent à ce que les informations listées à l'Annexe IX du CCEE (notamment les coordonnées de l'entreprise et la description des services proposés) soient publiées « *sous une forme claire, complète, lisible par machine* » pour permettre la comparaison des offres. Les autorités compétentes sont expressément chargées de l'application de l'article 103 du CCEE et peuvent préciser des exigences supplémentaires concernant la forme sous laquelle ces informations doivent être publiées.

Pour chacune de ces hypothèses de communication d'informations, le CCEE précise expressément dans quelle mesure les États membres peuvent fixer des exigences supplémentaires¹⁰⁵, ou si les États membres restent libres de maintenir ou d'introduire des

¹⁰³ Voyez (i) la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs et (ii) la directive 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services, qui fixe des exigences spécifiques pour garantir l'accessibilité des communications électroniques aux personnes en situation de handicap (cf. art. 2, §2, a) qui soumet les services de communications électroniques à ladite directive).

¹⁰⁴ Règlement d'exécution de la Commission du 17 décembre 2019 établissant un modèle de récapitulatif contractuel devant être utilisé par les fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public en application de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, C(2019) 9156 final, considérant n° 1.

¹⁰⁵ Cf. par ex. art. 103, §1^{er}, du CCEE.

exigences nationales supplémentaires, de sorte qu'il ne saurait être interprété comme ouvrant la voie à des dérogations ou compléments de droit national.

94. Le droit de l'Union harmonise donc complètement les critères et standards à respecter pour la communication d'informations aux consommateurs.

Le considérant n° 257 du CCEE confirme cette harmonisation complète et insiste sur l'incompatibilité d'exigences nationales supplémentaires quant aux obligations d'information spécifiquement régies par la directive (comme c'est le cas pour l'article 105, §3, du CCEE) :

« [...] **L'harmonisation complète ne devrait porter que sur les sujets relevant des dispositions de la présente directive relatives aux droits des utilisateurs finaux. Elle ne devrait dès lors avoir aucune incidence sur le droit national en ce qui concerne les aspects de la protection des utilisateurs finaux, notamment certains aspects des mesures en faveur de la transparence, qui ne relèvent pas desdites dispositions. Par exemple, les mesures concernant les obligations de transparence qui ne relèvent pas de la présente directive devraient être considérées comme compatibles avec le principe d'harmonisation complète tandis que les exigences supplémentaires concernant des questions de transparence relevant de la présente directive, telles que la publication d'informations, devraient être considérées comme incompatibles. En outre, les États membres devraient pouvoir maintenir ou adopter des dispositions nationales portant sur des aspects qui ne sont pas régis spécifiquement par la présente directive, en particulier pour réagir à des situations nouvelles** » (la requérante souligne).

95. S'agissant de l'article 105, §3, du CCEE, celui-ci prévoit uniquement des exigences générales de grande clarté¹⁰⁶, de communication en temps utile et sur un support durable pour les informations liées à la fin de l'engagement contractuel et avant sa prolongation automatique (seule situation visée par cette disposition, comme expliqué dans le deuxième moyen ci-dessus).

Le CCEE ne définit pas les critères qui permettent de déterminer quel serait le « meilleur tarif ». Surtout, il ne prévoit pas que les États membres ou les autorités de régulation nationales

¹⁰⁶ La version néerlandophone de l'article 105, §3, du CCEE est la suivante : "Indien een contract of het nationaal recht voorziet in automatische verlenging van een vaste looptijd voor andere elektronischecommunicatiediensten dan nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten en dan transmissiediensten voor het verlenen van intermachinale diensten, zorgen de lidstaten ervoor dat eindgebruikers na een dergelijke verlenging het contract op elk willekeurig moment mogen opzeggen met een opzeggingstermijn van maximaal één maand, zoals bepaald door de lidstaten en zonder andere kosten dan de vergoeding voor de ontvangst van de dienstverlening tijdens de opzeggingstermijn. Voordat het contract automatisch wordt verlengd, informeren de aanbieders de eindgebruikers tijdig, **op een in het oog springende wijze** en op een duurzame drager over het einde van de contractuele verbintenis en over de middelen om het contract te beëindigen. Tegelijk geeft de aanbieder de eindgebruikers ook advies over de voordeligste tarieven met betrekking tot zijn diensten. De aanbieders geven de eindgebruikers ten minste jaarlijks informatie over de voordeligste tarieven" (la requérante souligne).

puissent adopter des exigences supplémentaires concernant le contenu de l'information annuelle sur le « meilleur tarif ».

En l'absence d'une telle habilitation, il revient aux fournisseurs, et non à l'IBPT, de déterminer concrètement la manière dont il est satisfait à cette obligation, dans le respect du cadre fixé par le CCEE.

L'IBPT a adopté la Décision Attaquée sur la base de l'article 109, alinéa 4, de la LCE qui prévoit que l'IBPT « *peut fixer les modalités des obligations prévues dans le présent paragraphe* ». Or, cette référence est ambiguë dès lors que l'article 109, alinéa 4 ne contient pas de paragraphe. Cette disposition doit dès lors être interprétée conformément à l'article 105, §3, du CCEE, qui n'autorise l'IBPT à adopter des modalités qu'en ce qui concerne les exigences générales de clarté, la communication en temps utile et sur un support durable. L'article 109 de la LCE doit être interprété en ce sens que l'habilitation de l'IBPT est limitée à ces trois aspects.

B. La Décision Attaquée

96. La Décision Attaquée prétend n'exécuter que l'article 109 de la LCE. Toutefois, elle contient des « modalités d'exécution de la communication du plan tarifaire le plus avantageux » qui excèdent ce que le CCEE permet. L'IBPT a défini de manière illégale *le contenu* de l'obligation d'information sur le meilleur tarif et les critères permettant d'identifier ce tarif.

97. En particulier, la Décision Attaquée encadre, de façon très contraignante, la méthode à utiliser pour identifier le plan tarifaire le plus avantageux.

Elle prévoit ainsi notamment que l'usage effectif d'un abonné qui est pertinent pour la détermination du plan tarifaire le plus avantageux peut uniquement être déduit du volume de données Internet fixe et mobile, du nombre de minutes d'appel et de SMS, et des services de télévision, mais sans distinction du nombre de chaînes, de la vitesse de téléchargement/chargement affichée pour la composante Internet fixe et mobile, ou d'autres critères¹⁰⁷.

La Décision Attaquée prévoit également l'obligation d'identifier le plan tarifaire le moins cher au sein de toutes les offres combinées possibles pour l'utilisation de plusieurs services¹⁰⁸.

De même, un plan tarifaire est considéré comme plus avantageux, même s'il inclut moins de services ou une qualité inférieure au plan actuellement souscrit, à la seule condition que l'usage des services supprimés puisse être évalué objectivement et que l'abonné ne les utilise pas¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Décision Attaquée, §159.

¹⁰⁸ Décision Attaquée, §159.

¹⁰⁹ Décision Attaquée, §162.

98. La Décision Attaquée dépasse aussi le cadre de l'article 105, § 3, du CCEE lorsqu'elle ajoute que la « communication claire et transparente » imposée aux fournisseurs inclut une obligation de comparaison de l'ensemble des plans tarifaires standardisés indépendamment de la marque ou du nom commercial sous lequel ils sont proposés¹¹⁰.

99. Les « modalités » imposées par la Décision Attaquée affectent donc directement le contenu substantiel de l'obligation d'information et aboutissent à imposer aux fournisseurs de présenter comme « meilleur tarif » l'offre la moins chère disponible dans leur catalogue, même lorsque cette offre implique la suppression de certains services et une expérience dégradée par rapport au(x) contrat(s) existant(s).

Le régime d'harmonisation complète prévu par le CCEE ne le permet pas.

C. La Décision Attaquée viole le CCEE

100. Il ressort de ce qui précède qu'il est interdit pour l'IBPT d'introduire, sous couvert de prétendues « modalités », des exigences supplémentaires qui ne sont pas prévues par le CCEE.

101. En effet, la méthode particulière à utiliser pour identifier le plan tarifaire le plus avantageux relève de la marge d'appréciation des fournisseurs au sein des marchés libéralisés des services de communications électroniques.

102. Le CCEE ne prévoit d'ailleurs pas d'évaluation de la consommation fondée sur l'établissement d'un profil de consommation. Un tel mécanisme constitue une spécificité du droit belge, issue de la disposition sur le meilleur tarif dans sa version originale, à l'article 110, §4 de la LCE (version de 2005). La comparaison avec le régime applicable au secteur de l'électricité, qui constitue un autre secteur de fourniture libéralisé avec un service fortement standardisé, illustre le caractère déraisonnable de cette ingérence de l'IBPT dans la marge d'appréciation des opérateurs (voyez ci-dessous la troisième branche du troisième moyen).

D. Conclusion sur la première branche

103. En imposant une méthode de calcul aussi contraignante pour identifier le plan tarifaire le plus avantageux et une obligation de comparaison de l'ensemble des plans tarifaires standardisés indépendamment de la marque ou du nom commercial sous lequel ils sont proposés, la Décision Attaquée viole les articles 101, §1^{er}, et 105, §3, du CCEE et l'article 109 de la LCE.

¹¹⁰ Décision Attaquée, §170.

§3.2. Deuxième branche : la Décision Attaquée constitue l'exercice d'un pouvoir réglementaire inconstitutionnel par l'IBPT

104. La deuxième branche est prise de la violation des principes généraux du droit constitutionnel belge (articles 33 et 108 de la Constitution), en ce que la Décision Attaquée porte atteinte à l'unité du pouvoir réglementaire. Par cette Décision, l'IBPT exerce un pouvoir réglementaire qui n'est ni prévu par le droit européen, ni strictement limité à des aspects purement techniques relevant de sa compétence d'exécution. Il n'est donc pas conforme à la Constitution.

A. L'IBPT ne peut disposer d'un pouvoir réglementaire que dans deux hypothèses

105. L'IBPT est une autorité administrative indépendante, qui ne fait l'objet d'aucun contrôle de tutelle et qui n'est pas politiquement responsable devant les assemblées législatives.

106. Dans ce cadre, un pouvoir réglementaire ne peut lui être conféré que (i) lorsqu'il s'agit de transposer une disposition de droit européen qui attribue explicitement et exclusivement une compétence de portée normative aux « *autorités nationales de régulation* » (et non aux États membres ou aux autorités compétentes) ou (ii) à défaut d'une telle disposition, lorsque ce pouvoir se limite à des aspects strictement limités et techniques, justifiés par le fait que l'autorité chargée d'appliquer la réglementation concernée est également la mieux placée pour en préciser les modalités d'exécution¹¹¹.

B. La Décision Attaquée viole le principe de l'unité du pouvoir réglementaire

107. Comme indiqué (cf. points 95 et suivants), le CCEE ne définit pas les critères qui permettent de déterminer quel serait le « meilleur tarif » et n'attribue aucune compétence aux autorités de régulation nationales pour adopter des exigences supplémentaires concernant le contenu de l'information annuelle sur le « meilleur tarif ». Il ne saurait, dès lors, servir de fondement à l'exercice, par l'IBPT, d'un pouvoir réglementaire autonome.

108. Par ailleurs, la Décision Attaquée ne se limite pas à la précision d'aspects strictement techniques relevant de la compétence d'exécution de l'IBPT. Elle impose une méthodologie contraignante de comparaison des offres, définit le contenu substantiel de la notion de « meilleur tarif » et étend le champ d'application de cette obligation au-delà de ce que prévoit le droit de l'UE. Ce faisant, l'IBPT adopte, par une décision à portée générale, des règles de

¹¹¹ Avis du Conseil d'État n° 69.166/4 du 10 juin 2021 sur un avant-projet de loi portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communication électronique, p. 20 ; Avis du Conseil d'État n°72.352/4 du 28 novembre 2022 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant les arrêtés du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatifs aux obligations de service public dans le marché de l'électricité et du gaz et l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 relatif à la commission locale pour l'énergie, pp. 11-12.

nature substantielle qui impliquent de véritables choix normatifs et dépassent la simple transposition d'une disposition européenne ou la mise en œuvre technique d'une obligation préexistante.

109. Or, en l'absence de toute disposition du CCEE conférant à l'IBPT une compétence réglementaire exclusive en la matière, et compte tenu du caractère non strictement technique des règles ainsi édictées, la Décision Attaquée porte atteinte au principe constitutionnel de l'unité du pouvoir réglementaire.

C. Conclusion de la deuxième branche

110. L'IBPT ne peut pas exercer un pouvoir réglementaire excédant les compétences que lui reconnaissent le droit belge et le droit de l'UE. La Décision Attaquée méconnaît les principes constitutionnels gouvernant l'unité du pouvoir réglementaire et doit, pour ce motif également, être annulée.

§3.3. Conclusion sur le troisième moyen

111. En conséquence, pour toutes et chacune des branches qui forment le deuxième moyen, Votre Cour doit annuler les dispositions de la Décision Attaquée qui concernent la méthode de calcul pour identifier le plan tarifaire le plus avantageux (annulation des paragraphes 159 à 165 de la Décision et de leurs motifs sous-jacents) et la comparaison entre plans tarifaires commercialisés sous différentes marques ou différents noms commerciaux (annulation des paragraphes 170 à 172 de la Décision et de leurs motifs sous-jacents).

§4. Quatrième moyen d'annulation à titre subsidiaire : la Décision Attaquée donne une interprétation illégale du « plan tarifaire le plus avantageux »

112. Même si Votre Cour devait considérer que l'IBPT aurait été autorisé à décider de la méthode d'identification du plan tarifaire le plus avantageux – *quod non* –, encore faudrait-il considérer que l'IBPT n'a pas valablement exercé cette compétence dans la Décision Attaquée. En effet, ce quatrième moyen d'annulation démontre que la Décision Attaquée :

- méconnaît l'objectif de promotion des intérêts des citoyens de l'Union (première branche) ;
- méconnaît les autres objectifs de la législation sur les communications électroniques, et en particulier l'objectif de promotion de l'accès aux réseaux de très haute capacité et de promotion de la concurrence (deuxième branche) ; et
- a été adoptée sans respect du devoir de minutie, est mal motivée, entachée d'erreur manifeste, et disproportionnée (troisième branche).

§4.1. Première branche : la Décision Attaquée méconnaît l'objectif de promotion des intérêts des citoyens de l'Union

113. La première branche est prise de la violation des articles 5 et 6 de la LCE, interprétés à la lumière des articles 3 et 32, §1^{er}, du CCEE, qui définissent les objectifs généraux que l'IBPT doit poursuivre. Parmi ces objectifs, celui de promouvoir les intérêts des citoyens de l'Union vise à offrir à ceux-ci un maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité sur la base d'une concurrence effective. La Décision Attaquée méconnaît cet objectif car elle identifie le plan tarifaire le plus avantageux au seul regard du prix le plus bas pour la consommation récente des utilisateurs.

A. Les objectifs généraux du CCEE et de la LCE

114. L'article 3, §2, du CCEE définit, sans ordre de priorité, les objectifs généraux que les États membres et les autorités de régulation nationales doivent poursuivre lorsqu'ils mettent en œuvre le CCEE¹¹².

115. Parmi ces objectifs figure la promotion des intérêts des citoyens de l'Union, qui doit être assurée, en particulier, (i) en assurant la connectivité et la disponibilité et la pénétration à grande échelle des réseaux à très haute capacité, (ii) en offrant un maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité sur la base d'une concurrence effective, (iii) en préservant la

¹¹² L'article 32, §1^{er}, du CCEE prévoit que les autorités de régulation nationales tiennent le plus grand compte des objectifs énoncés à l'article 3 dans l'exécution des tâches qui leur sont assignées en vertu du CCEE.

sécurité des réseaux et services, et (iv) en assurant un niveau commun élevé de protection des utilisateurs finaux grâce à la réglementation sectorielle nécessaire¹¹³.

116. La CJUE a récemment rappelé les aspects de choix, de prix et de qualité, dans l'objectif de promotion des intérêts des citoyens de l'Union :

*« Les objectifs énoncés audit article 3 consistent à promouvoir, premièrement, la connectivité et l'accès, pour l'ensemble des citoyens et des entreprises, à des réseaux de très haute capacité et la pénétration de tels réseaux ainsi que, deuxièmement, la concurrence dans la fourniture de réseaux de communications électroniques et de ressources associées, troisièmement, à contribuer au développement du marché intérieur et, **quatrièmement, à promouvoir les intérêts des citoyens de l'Union, notamment en leur offrant un maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité** »* (la requérante souligne)¹¹⁴.

117. En droit belge, l'article 6 de la LCE impose à l'IBPT d'achever ces mêmes objectifs dans l'exécution de ses tâches. A cette fin, l'article 5, premier alinéa, de la LCE oblige l'IBPT, dans l'exercice de ses compétences, à prendre toutes les mesures raisonnables, nécessaires et proportionnées à la réalisation de ces objectifs énoncés à l'article 6.

118. En tant qu'autorité de régulation nationale, l'IBPT a l'obligation de poursuivre la réalisation de ces objectifs. Tant Votre Cour¹¹⁵ que la CJUE¹¹⁶ en contrôlent le respect par les autorités de régulation nationales.

B. La Décision Attaquée et les antécédents administratifs

119. La Décision Attaquée impose des contraintes aux opérateurs que le CCEE et la LCE ne prévoient pas, et que l'IBPT tente de justifier systématiquement par sa volonté de promouvoir les intérêts des utilisateurs finaux.

120. Lors de la consultation publique, en réponse aux critiques soulevées par certains opérateurs, l'IBPT a indiqué que la Décision Attaquée serait justifiée car elle contribuerait aux objectifs d'accessibilité, de transparence et d'abordabilité pour les utilisateurs finaux¹¹⁷. L'IBPT a également soutenu, pour justifier son choix d'appliquer la Décision Attaquée aux contrats à durée indéterminée, que les modalités prévues devraient contribuer à remédier à un problème d'asymétrie d'information entre les utilisateurs finaux et les fournisseurs¹¹⁸. S'agissant de l'absence d'analyse d'impact ou de coûts-bénéfices, l'IBPT s'est limité à indiquer qu'il fixe « des

¹¹³ Art. 3, §2, d), du CCEE.

¹¹⁴ CJUE, 20 novembre 2025, C-327/24, §31.

¹¹⁵ Bruxelles (Cour des marchés), 11 octobre 2017, 2017/AR/873, §§85-86.

¹¹⁶ CJUE, 16 mars 2023, C-339/21, §§43-45.

¹¹⁷ Décision Attaquée, §59.

¹¹⁸ Décision Attaquée, §42.

modalités supplémentaires et plus précises afin de tirer pleinement parti de l'avantage social d'informer et de conseiller quant aux plans tarifaires les plus avantageux »¹¹⁹.

121. Toutefois, comme exposé ci-après, la Décision Attaquée méconnaît l'objectif de promotion des intérêts des citoyens de l'Union¹²⁰ en se focalisant exclusivement sur le tarif le plus bas pour un usage passé.

C. La Décision Attaquée ne promeut pas l'intérêt des citoyens

122. Votre Cour doit contrôler le respect par l'IBPT des objectifs généraux fixés par le CCEE et la LCE, en ce compris l'objectif de promotion des intérêts des citoyens de l'Union.

L'article 109 de la LCE doit ainsi être interprété à la lumière du CCEE et de la jurisprudence de la CJUE¹²¹.

123. Or, il ressort de ce qui précède que la CJUE insiste sur une approche large de la promotion des intérêts des citoyens de l'Union, fondée sur un « *maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité* »¹²².

124. L'article 109, alinéa 4, de la LCE doit également être interprété à la lumière de sa *ratio legis*. Cette disposition trouve son origine dans l'article 110, §4, de la LCE, qui prévoyait : « *Au moins une fois par an, l'opérateur indique, sur la facture de son abonné, le plan tarifaire le plus avantageux pour lui en fonction de son profil de consommation* ».

Cette obligation n'était pas reprise dans le projet de loi initial de la LCE. L'obligation a été introduite par un amendement justifié succinctement comme suit : « *Compte tenu de la pléthore de plans tarifaires, l'abonné ne bénéficie pas toujours du plan tarifaire le plus avantageux. Le §4 tend à remédier à cette situation* »¹²³.

Lors de l'adoption de l'amendement en commission, la justification a été précisée :

*« [S]i un client ne bénéficie pas du plan tarifaire le plus avantageux, l'opérateur est tenu de lui signaler annuellement quel est le plan tarifaire le plus avantageux pour lui. Et ce, en instaurant l'obligation, pour l'opérateur, de mentionner sur la facture du consommateur un calcul effectué par ces soins [sic]. Ce calcul a pour but de donner au consommateur des indications sur un plan et/ou des options tarifaires **qui serait plus avantageux pour lui**. [...] La ministre [...] marque son accord sur l'information annuelle relative au plan tarifaire le plus avantageux dès lors que cela améliore la transparence tarifaire ; l'inscription du tarif*

¹¹⁹ Décision Attaquée, §74.

¹²⁰ Art. 3, §2, d), du CCEE et art. 6, 4°, de la LCE.

¹²¹ Bruxelles (Cour des marchés), 11 octobre 2017, 2017/AR/873, §§85-86.

¹²² Toutefois, l'IBPT pourrait soutenir que sa Décision n'excède pas sa marge de discrétion dans la définition des modalités d'exécution de l'article 105, §3, du CCEE et de l'article 109 de la LCE. L'IBPT pourrait, à cet égard, s'appuyer sur l'article 5, §1^{er}, d), du CCEE qui attribue aux autorités de régulations nationales la tâche spécifique de contribuer à la protection des droits des utilisateurs finaux.

¹²³ Amendements au projet de loi relatif aux communications électroniques, *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2007, n° 51-1425/008, p. 15.

le plus avantageux sur chaque facture n'emporte pas son adhésion, étant donné que l'usage du téléphone que fait le consommateur peut varier considérablement au cours d'une année » (la requérante souligne)¹²⁴.

Il ressort de la formulation initiale de l'article 110, §4, de la LCE et de sa *ratio legis* que l'objectif du législateur belge était, à l'époque où il s'appliquait uniquement à la téléphonie vocale, d'identifier le plan tarifaire le plus avantageux *pour le consommateur*, en tenant compte de ses habitudes de consommation concrètes, et non de recommander mécaniquement l'offre la moins chère de l'opérateur. Il était également prévu que l'opérateur soit libre d'effectuer son propre calcul pour informer le consommateur, ce qui montre la marge d'appréciation que le législateur reconnaît aux fournisseurs pour exécuter cette obligation.

125. Cette interprétation est confortée par le texte actuel de l'article 109, alinéa 2, de la LCE, qui impose, pour les services d'accès à l'internet, d'indiquer les plans tarifaires permettant de traiter le volume de données correspondant au profil de consommation et de mentionner la vitesse de téléchargement, d'autres caractéristiques pertinentes et les conséquences possibles. Le législateur relativise donc le prix comme critère unique et impose au contraire une appréciation factorielle, conformément au CCEE.

126. Il ressort de ce qui précède que la Décision Attaquée applique une **mauvaise interprétation** des notions de « meilleur tarif » et de « plan tarifaire le plus avantageux », qu'elle réduit à la seule recherche de la formule tarifaire la plus basse.

127. En effet, Orange Belgium a exposé plus haut que si elle devait appliquer la Décision Attaquée, la requérante serait obligée de recommander des formules contractuelles qui ne correspondent ni aux besoins ni aux choix faits par les utilisateurs (cf. les points 31 et suivants).

Ces conséquences sont incompatibles avec l'objectif de promotion des intérêts des citoyens.

128. Par ailleurs, la Décision Attaquée, en obligeant les fournisseurs à systématiquement recommander l'offre la moins chère, aurait pour conséquence de réduire les incitants économiques à continuer de développer plusieurs marques et plusieurs offres qui répondent à des besoins différents des utilisateurs.

Or, **les analyses récentes de l'IBPT** sur les prix en Belgique démontrent que ce sont précisément l'apparition et le développement de marques secondaires – telles que *hey!* – qui constituent un facteur déterminant de promotion de la concurrence, de baisse des prix et de diversité des offres, répondant aux besoins concrets des utilisateurs.

129. Ainsi, dans sa communication de 2025 concernant l'étude comparative des prix des services de télécommunications en Belgique et dans les pays voisins, l'IBPT constate que, s'agissant des abonnements mobiles, la situation des plus petits forfaits s'est nettement améliorée sur le marché belge par rapport à l'année précédente : alors qu'en 2024, la Belgique

¹²⁴ *Doc. Parl.* (Ch.), rapport fait au nom de la Commission de l'infrastructure, des communications et des entreprises publiques, DOC 51, n° 1425/018, p. 47.

se distinguait encore par des prix très élevés pour les forfaits jusqu'à 10 Go, elle se situe désormais dans la moyenne pour ces segments¹²⁵. L'IBPT relève en particulier que cette évolution positive est liée « à l'arrivée de marques secondaires telles que *BASE, Mobile Vikings et hey!* dans ce segment » qui ont accru la pression concurrentielle¹²⁶.

Pour le profil le plus intensif (200 Go), l'IBPT décrit une évolution encore plus marquée : jusqu'en 2023, seules deux marques (*Orange* et *Proximus*) proposaient un tel abonnement, tandis qu'en 2024 *Telenet* et *VOO* ont rejoint ce segment, suivis en 2025 par les marques secondaires *BASE, Mobile Vikings* et *hey!*¹²⁷. La Belgique compte ainsi désormais huit fournisseurs sur ce segment, soit le nombre le plus élevé par rapport aux pays voisins. L'IBPT conclut lui-même que cette « dynamique concurrentielle accrue pour les profils les plus intensifs a entraîné la diminution de prix la plus importante »¹²⁸.

L'IBPT constate également que, pour les abonnements mobiles d'au moins 200 Go, une diminution significative de 14 EUR par mois pour l'abonnement le moins cher disponible par rapport à l'année précédente a été réalisée précisément parce que les marques secondaires *BASE, Mobile Vikings* et *hey!* sont désormais actives dans ce segment¹²⁹.

130. L'IBPT reconnaît donc que l'entrée ou l'expansion de marques secondaires, qui peuvent se positionner sur des offres plus segmentées, génère des gains tangibles pour les utilisateurs, en termes de baisse de prix et d'adéquation des offres à leurs besoins.

131. L'étude récente du Ministère de l'Économie relative au marché français des communications électroniques le confirme : le développement de filiales *low cost* et sans engagement¹³⁰ « a fortement bénéficié aux consommateurs, qui ont profité de baisses de prix ainsi que d'une plus grande diversité des offres et services »¹³¹.

132. La segmentation des offres selon divers services et niveaux de qualité est donc favorable aux intérêts des utilisateurs. Or, la Décision Attaquée **exclut toute considération des critères de qualité dans l'identification du plan tarifaire le plus avantageux**¹³². Cela incitera les

¹²⁵ Communication du Conseil de l'IBPT du 15 décembre 2025 concernant l'étude comparative des prix des services de télécommunications en Belgique et dans les pays voisins [tarifs d'octobre 2025], p. 3.

¹²⁶ Communication du Conseil de l'IBPT du 15 décembre 2025 concernant l'étude comparative des prix des services de télécommunications en Belgique et dans les pays voisins [tarifs d'octobre 2025], p. 3.

¹²⁷ Communication du Conseil de l'IBPT du 15 décembre 2025 concernant l'étude comparative des prix des services de télécommunications en Belgique et dans les pays voisins [tarifs d'octobre 2025], p. 7.

¹²⁸ Communication du Conseil de l'IBPT du 15 décembre 2025 concernant l'étude comparative des prix des services de télécommunications en Belgique et dans les pays voisins [tarifs d'octobre 2025], p. 7.

¹²⁹ Communication du Conseil de l'IBPT du 15 décembre 2025 concernant l'étude comparative des prix des services de télécommunications en Belgique et dans les pays voisins [tarifs d'octobre 2025], p. 7.

¹³⁰ *RED* par SFR, *Sosh* par Orange, *B&You* par Bouygues.

¹³¹ Ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, « La concurrence dans le marché français des communications électroniques », janvier 2023, n° 321, p. 4.

¹³² Décision Attaquée, §159 et note infrapaginale 11.

fournisseurs à standardiser leurs offres vers des offres de qualité moyennes et moins diversifiées, ce qui limitera le choix des utilisateurs et réduira la concurrence.

133. En imposant une méthode de calcul fondée sur le plan tarifaire le moins cher, même lorsque le service est de qualité moindre et que l'expérience client s'en trouve dégradée, la Décision Attaquée méconnaît les articles 5 et 6 de la LCE tels qu'interprétés à la lumière du CCEE et de la jurisprudence de la CJUE, qui requièrent une recherche du « *maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité* » pour l'utilisateur.

D. Conclusion sur la première branche

134. En réduisant la notion de « plan tarifaire le plus avantageux » à la seule recherche du prix le plus bas, sans viser à assurer un maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité pour les utilisateurs, la Décision Attaquée viole les articles 5 et 6 de la LCE, interprétés à la lumière des articles 3 et 32, §1^{er}, du CCEE, qui imposent à l'IBPT de poursuivre, par des mesures raisonnables, nécessaires et proportionnées, l'objectif de promotion des intérêts des citoyens de l'Union.

§4.2. Deuxième branche : l'IBPT poursuit exclusivement l'objectif de promotion des intérêts des citoyens sans mise en balance avec les autres objectifs poursuivis

135. La deuxième branche est également prise de la violation des articles 5 et 6 de la LCE, interprétés à la lumière des articles 3 et 32, §1^{er}, du CCEE, qui définissent les objectifs généraux que l'IBPT doit poursuivre sans ordre de priorité. En imposant d'identifier le plan tarifaire le plus avantageux au seul regard du prix le plus bas pour la consommation récente des utilisateurs, et sans analyse des impacts, coûts et bénéfices potentiels, la Décision Attaquée méconnaît les autres objectifs qui s'imposent, et en particulier les objectifs de promouvoir l'accès à des réseaux de très haute capacité, et de promouvoir la concurrence.

A. L'IBPT doit mettre en balance les objectifs généraux du CCEE et de la LCE

136. L'article 3, §2, du CCEE et l'article 6 de la LCE définissent, *sans ordre de priorité*, les objectifs généraux que l'IBPT doit poursuivre lorsqu'il met en œuvre le CCEE et la LCE.

137. Au-delà de la promotion des intérêts des citoyens de l'Union, l'article 3, § 2, du CCEE et l'article 6 de la LCE imposent la poursuite de trois autres objectifs : (i) la promotion de la connectivité et de l'accès aux réseaux à haute capacité, (ii) la promotion de la concurrence dans la fourniture de réseaux de communications électroniques et (iii) le développement du marché intérieur.

L'objectif de concurrence est particulièrement important, puisqu'il sous-tend lui-même la fourniture aux citoyens d'un maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité (voyez la première branche ci-dessus).

138. La CJUE a récemment confirmé qu'il appartient aux autorités de régulation nationales d'effectuer la pondération de ces objectifs¹³³. La CJUE a également rappelé « *que les objectifs généraux mentionnés à l'article 3 de cette directive sont énumérés **sans ordre de priorité*** »¹³⁴.

139. Votre Cour doit donc contrôler si l'IBPT (i) a correctement effectué une pondération entre les objectifs et (ii) n'a pas méconnu les autres objectifs généraux prévus à l'article 3 du CCEE et à l'article 6 de la LCE.

B. La Décision Attaquée ne prend pas en compte les autres objectifs et méconnaît ces derniers

¹³³ CJUE, 11 septembre 2025, C-764/23 à C-766/23, §97.

¹³⁴ CJUE, 20 novembre 2025, C-327/24, §46.

140. Comme exposé dans la première branche, la Décision Attaquée impose des contraintes significatives aux opérateurs, qui ne sont pas prévues par le CCEE ni la LCE. L'IBPT tente de les justifier exclusivement par sa volonté de promouvoir les intérêts des utilisateurs finaux (cf. les points 120 et suivants ci-dessus).

141. Ainsi, il ressort de la Décision Attaquée que l'IBPT n'a, à aucun moment, effectué une mise en balance entre, d'une part, l'objectif de promotion des intérêts des citoyens de l'Union (dans une interprétation erronée, comme expliqué dans la première branche ci-dessus), et, d'autre part, les objectifs de (i) promouvoir la connectivité et l'accès à des réseaux de très haute capacité et la pénétration de tels réseaux, (ii) favoriser la concurrence, (iii) contribuer au développement du marché intérieur.

142. De plus, l'obligation d'identifier et de communiquer pour chaque abonné le plan le moins cher (i) le cas échéant avec des services de moindre qualité et (ii) au sein de toutes les marques d'une même personne morale, méconnaît les objectifs de promotion de la concurrence et celui du développement de réseaux de plus haute qualité.

143. En effet, la Décision Attaquée **réduit l'incitation des opérateurs à développer des offres diversifiées et des marques distinctes**. Si Orange Belgium doit systématiquement recommander l'offre la moins chère sans tenir compte des besoins concrets des utilisateurs, elle ne disposera plus d'aucun incitant économique à développer des offres diversifiées qui répondent à des besoins différents des utilisateurs. Or, comme démontré ci-dessus (cf. point 10 et suivants), le développement de marques secondaires susceptibles de se positionner sur des offres plus segmentées favorise la concurrence et génère des gains tangibles pour les utilisateurs.

144. En outre, en ignorant les différences de qualité dans l'identification du plan tarifaire le plus avantageux, la Décision Attaquée **réduit l'incitation des opérateurs à investir dans des réseaux de très haute capacité**. A titre d'exemple, dans l'identification du « plan tarifaire le plus avantageux », les opérateurs doivent notamment ignorer la réduction des besoins énergétiques et les meilleures performances (en termes de vitesse, stabilité et latence) de technologies plus modernes comme la fibre optique.

145. En se limitant ainsi à un objectif unique, appréhendé sous l'angle réducteur du « moins cher », l'IBPT méconnaît l'article 3 du CCEE et l'article 6 de la LCE, qui imposent de concilier et de pondérer l'ensemble des objectifs, et non de sacrifier les objectifs de connectivité, de concurrence et de marché intérieur au profit d'une conception purement budgétaire des intérêts des citoyens.

C. Conclusion sur la deuxième branche

146. En poursuivant exclusivement l'objectif de promotion des intérêts des citoyens, sans procéder à la mise en balance requise avec les autres objectifs généraux de l'article 3 du CCEE et de l'article 6 de la LCE, l'IBPT viole ces dispositions ainsi que l'article 5 de la LCE et l'article

32, §1^{er}, du CCEE, qui lui imposent de prendre des mesures raisonnables, nécessaires et proportionnées à la réalisation de l'ensemble de ces objectifs.

§4.3. Troisième branche : la Décision Attaquée méconnaît les principes généraux de bonne administration, le devoir de minutie, l'obligation de motivation, le principe du raisonnable et le principe de proportionnalité

147. La troisième branche est prise de la violation du devoir de minutie, de l'obligation de motivation, du principe du raisonnable et du principe de proportionnalité.

L'IBPT a adopté la Décision Attaquée sans procéder à une analyse suffisamment minutieuse des conséquences des obligations imposées, sans en évaluer les coûts et bénéfices et sans justifier de manière adéquate la méthodologie pour identifier le plan tarifaire le plus avantageux et l'obligation de comparaison entre marques.

Ces nouvelles obligations ne répondaient d'ailleurs à aucun besoin sur le marché. A tout le moins, ce besoin ne ressort pas de la Décision Attaquée et de ses antécédents.

Il n'est donc pas étonnant que la Décision Attaquée impose des obligations non pertinentes, disproportionnées et contraires aux principes généraux de bonne administration cités ci-dessus.

A. Le devoir de minutie et l'obligation de motivation

148. Le devoir de minutie est défini comme l'« *obligation de soin (ou de diligence) pesant sur l'administration lorsqu'elle prépare ses décisions, les arrête, les porte à la connaissance des intéressés et les exécute* »¹³⁵.

149. Votre Cour décrit le devoir de minutie comme un principe général de bonne administration qui impose à l'autorité (i) de recenser et vérifier correctement les éléments factuels et juridiques pertinents, afin de décider en connaissance de cause (minutie formelle), et (ii) d'apprécier et de mettre en balance avec soin les intérêts en présence, de manière à ne pas léser inutilement les intérêts privés (minutie matérielle). La décision doit ainsi procéder à une mise en balance des intérêts sur la base d'une appréciation raisonnable, satisfaisant au principe du raisonnable et reposant sur une motivation adéquate, proportionnée à l'enjeu¹³⁶.

150. S'agissant de l'obligation de motivation matérielle, Votre Cour vérifie en particulier si l'IBPT s'est fondé sur des données factuelles correctes, s'il les a appréciées de manière adéquate et si, sur cette base, il a pu raisonnablement adopter la décision contestée¹³⁷.

¹³⁵ P. Goffaux, « M », *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 497.

¹³⁶ "Het zorgvuldigheidsbeginsel kan worden omschreven als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat de **overheid verplicht zorgvuldig te werk te gaan** bij de voorbereiding van het Bestreden Besluit en ervoor te **zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden**, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen (formele zorgvuldigheid) en **de betrokken belangen zorgvuldig inschat en afweegt, derwijze dat particuliere belangen niet nodeloos worden geschaad** (materiële zorgvuldigheid). Zulks impliceert dat het Bestreden Besluit moet zorgen voor een afweging van betrokken belangen op basis van een redelijke afweging, die moet voldoen aan het redelijkheidsbeginsel en de afdoende motivering (evenredig aan het belang en draagkrachtig) alvorens een beslissing te nemen" (Bruxelles (Cour des marchés), 22 mai 2024, 2023/AR/1529; Bruxelles (Cour des marchés), 10 avril 2024, 2023/AR/1153).

¹³⁷ Bruxelles (Cour des marchés), 22 mai 2024, 2023/AR/1529 ; Bruxelles (Cour des marchés), 23 décembre 2020, 2020/AR/1238.

B. L'erreur manifeste d'appréciation

151. Votre Cour définit l'erreur manifeste d'appréciation comme une « *appréciation déraisonnable et/ou hors de toute proportion avec les faits avérés* »¹³⁸.

152. Dans le cadre du contrôle des décisions de l'IBPT, Votre Cour vérifie si « *la Décision contient une appréciation des faits et des dispositions légales applicable qui n'apparaît en conséquence pas entachée d'une erreur (manifeste) d'appréciation, et qu'elle est suffisamment et adéquatement motivée. La compétence de pleine juridiction dont dispose la Cour des marchés [...] permet à la Cour, qui statue en fait, de prendre en considération toutes les données factuelles pertinentes et toutes les règles de droit applicables, au moment de l'adoption de la décision, pour répondre aux moyens des parties* »¹³⁹.

153. En particulier, Votre Cour a décidé que l'IBPT commet une erreur manifeste lorsqu'il impose des **obligations qui ne répondent pas à un problème concret sur le marché** : « *[i]l n'appartient en effet pas à [l'IBPT] de prévoir, au sein d'un marché réglementé, des obligations nouvelles, si celles-ci ne répondent pas à une demande ou à un problème identifié* »¹⁴⁰.

¹³⁸ Bruxelles (Cour des marchés), 8 janvier 2020, 2019/MR/3, *Competitio*, 2020/2, pp. 138-152.

¹³⁹ Bruxelles (Cour des marchés), 9 décembre 2020, 2017/AR/1112, p. 18.

¹⁴⁰ Bruxelles (Cour des marchés), 7 juin 2017, R.G. n° 2013/AR/2233, §94, à propos d'une mesure spontanément adoptée par l'IBPT, imposant « *une obligation nouvelle* », alors qu' « *[i]l ne ressort d'aucun élément soumis à la Cour que l'IBPT aurait prévu cette obligation pour résoudre un problème donné identifié* », et qui ne répond « *à aucune demande du marché* ». Et la Cour des marchés de conclure : « *Il n'appartient en effet pas à l'autorité réglementaire de prévoir, au sein d'un marché réglementé, des obligations nouvelles, si celles-ci ne répondent pas à une demande ou à un problème identifié* ».

C. Le principe de proportionnalité

154. Le principe de proportionnalité est « *un principe général de droit, qui est une déclinaison du principe du raisonnable, et qui requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet* »¹⁴¹.

155. L'article 3, §1^{er}, alinéa 1^{er}, §4, alinéa 2, du CCEE et l'article 5, alinéa 1^{er}, de la LCE prévoient également que l'IBPT doit prendre des mesures « *proportionnées* » dans le cadre de l'exercice de ses compétences.

156. Votre Cour a récemment rappelé que « *le principe de proportionnalité limite l'exercice du pouvoir public en exigeant un équilibre entre les moyens mis en œuvre et l'objectif poursuivi* »¹⁴².

157. Le respect de ce principe s'examine à l'aune d'un triple test. Premièrement, le critère de pertinence vise à vérifier si la mesure adoptée est apte à atteindre l'objectif poursuivi. Deuxièmement, le critère de nécessité impose d'examiner si, parmi les mesures pertinentes, celle retenue est la moins intrusive ou si l'objectif poursuivi aurait pu être atteint par des modalités moins contraignantes. Enfin, la proportionnalité au sens strict requiert une mise en balance entre les avantages attendus de la mesure et les charges qu'elle impose aux administrés, afin de vérifier que ces charges ne soient pas excessives au regard de l'objectif poursuivi¹⁴³.

D. L'IBPT a manqué à son devoir de minutie et a adopté une décision insuffisamment motivée

158. En l'espèce, l'IBPT n'a pas procédé à un examen suffisamment concret et approfondi de l'impact des modalités retenues dans la Décision Attaquée. En particulier, l'IBPT n'a pas réalisé d'analyse d'impact préalable ni procédé à une évaluation coûts/bénéfices de la charge spécifique et cumulative imposée aux fournisseurs de services de communication électronique¹⁴⁴.

159. Cette carence s'explique par la volonté de l'IBPT de satisfaire les objectifs poursuivis par le gouvernement, au lieu d'exercer son rôle d'autorité de régulation nationale indépendante et soucieuse de rechercher une décision raisonnable et équilibrée conforme au cadre juridique applicable.

¹⁴¹ P. Goffaux, « P » in *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022, p. 561. Cf. également C.E., n° 258.304 du 21 décembre 2023 ; C.E., n° 258.791 du 12 février 2024 ; C.E., n° 265.160 du 11 décembre 2025.

¹⁴² Bruxelles (Cour des marchés), 22 mai 2024, 2023/AR/1529.

¹⁴³ F. Belleflamme et J. Bourtembourg, « Légalité, motivation, proportionnalité », in *Les principes généraux de droit administratif*, C.J.B.B., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 445.

¹⁴⁴ Bruxelles (Cour des marchés), 22 mai 2024, 2023/AR/1529, §§27 et 28. S'agissant de l'absence de motifs pertinents et adéquats pour justifier l'obligation de comparaison multi-marques, nous renvoyons au cinquième moyen ci-dessous.

160. Ceci ressort explicitement de l'avis rendu par l'IBPT le 20 janvier 2026¹⁴⁵ sur une proposition de loi portant sur le même objet, dans lequel l'Institut indiquait partager l'analyse du Conseil d'État (cf. le point 25 ci-dessus). Cet avis indiquait également la volonté de l'IBPT d'aboutir rapidement à l'adoption de la Décision Attaquée afin de poursuivre l'objectif de l'accord de gouvernement malgré l'échec de la proposition de loi.

161. Cette séquence explique pourquoi l'IBPT n'a pas donné suite aux critiques soulevées par les opérateurs et a adopté la Décision Attaquée sans analyse de ses conséquences et sans appréciation au regard des divers objectifs du cadre législatif. L'IBPT s'est conformé à la politique voulue par le gouvernement dans l'accord de coalition, quand bien même cette politique était contraire au droit de l'Union.

162. C'est également la raison pour laquelle la motivation de l'IBPT est lacunaire et incohérente concernant les plans tarifaires Internet au §160 de la Décision Attaquée (cf. le point 37 ci-dessus). En appliquant de manière rigide le critère du prix sans expliquer en quoi cette approche serait conforme au cadre légal applicable, l'IBPT ne motive pas régulièrement la raison pour laquelle il s'est écarté du texte de l'article 109, alinéa 2, de la LCE.

163. Cette manière de procéder est d'autant plus critiquable que les résultats du questionnaire consolidé adressé aux opérateurs ont informé l'IBPT de ce que le résultat affichant une meilleure offre peut ne pas convenir à un client, car il est difficile de prendre en compte tous les éléments dont il a besoin¹⁴⁶, notamment dans le segment professionnel¹⁴⁷. L'IBPT le reconnaît lui-même, sans toutefois adapter la solution retenue¹⁴⁸.

164. La requérante a déploré l'absence d'analyse coûts/bénéfices au cours de la consultation publique sur le projet de décision de l'IBPT (**Pièce 6**, p. 10). L'IBPT n'a, à tort, pas répondu à cette critique. La Décision Attaquée n'est pas régulièrement motivée.

E. La Décision Attaquée impose des obligations qui ne répondaient à aucun besoin sur le marché et est entachée d'erreur manifeste d'appréciation

165. Ni la Décision Attaquée ni sa deuxième annexe n'expliquent quel dysfonctionnement précis du marché justifierait la méthodologie imposée pour déterminer le « plan tarifaire le plus avantageux » ni en quoi cette méthode remédierait à un tel dysfonctionnement.

¹⁴⁵ 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, p. 6.

¹⁴⁶ Annexe 2 de la Décision Attaquée, §12.

¹⁴⁷ Annexe 2 de la Décision Attaquée, §17.

¹⁴⁸ Annexe 2 de la Décision Attaquée, §23.

L'IBPT se limite à invoquer que la communication annuelle du tarif le plus avantageux « *fait partie du cadre juridique actuellement en vigueur* »¹⁴⁹ et que la Décision l'exécute « *en fixant des modalités supplémentaires et plus précises afin de tirer pleinement parti de l'avantage social d'informer et de conseiller quant aux plans tarifaires les plus avantageux* »¹⁵⁰.

166. **Les résultats du questionnaire consolidé** que l'IBPT a adressé aux opérateurs en 2024 montrent que certains n'appliquaient pas l'article 109 de la LCE, par exemple parce qu'ils confondaient l'obligation d'information annuelle sur le plan tarifaire le plus avantageux avec l'obligation de référencer le simulateur tarifaire¹⁵¹.

Une réponse adéquate de l'IBPT aurait consisté à enjoindre ces opérateurs à exécuter l'article 109 de la LCE.

En aucun cas l'IBPT ne pouvait déduire de cette situation la nécessité *d'ajouter des obligations supplémentaires* qui n'étaient pas prévues par la législation.

167. Aucune raison spécifique n'est fournie pour justifier (i) la méthodologie d'identification du plan tarifaire le plus avantageux et (ii) l'obligation de comparaison entre marques. L'IBPT ne montre ni que ces obligations répondraient à une demande du marché ou des utilisateurs, ni qu'elles répondraient à des difficultés concrètes rencontrées sur le marché.

168. **La comparaison avec le régime applicable au secteur de l'électricité**, qui constitue un autre secteur de fourniture libéralisé avec un service fortement standardisé, confirme le caractère déraisonnable de la Décision Attaquée.

169. L'article 18, §2/2/1, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité¹⁵² (« **Loi Électricité** ») prévoit qu'au moins deux mois avant l'expiration d'un contrat à durée déterminée, lorsque le produit correspondant n'est plus un produit actif ou lorsque le prix du produit diffère du prix actuel du produit actif, le fournisseur doit transmettre une nouvelle proposition de contrat et, à défaut de réaction du client résidentiel ou de la PME, lui attribuer « *le produit équivalent le moins cher à durée déterminée qu'il propose sur le marché à ce moment-là* »¹⁵³.

La Loi Électricité définit le « produit équivalent le moins cher » comme « ***l'offre de contrat standard pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels et/ou aux PME la moins chère de la gamme du fournisseur et ayant les mêmes caractéristiques que le contrat en cours du client, notamment en ce qui concerne les critères suivants: prix fixe ou variable, durée du***

¹⁴⁹ Décision, §§57 et 59.

¹⁵⁰ Décision, §74.

¹⁵¹ Annexe 2 de la Décision, §§8-9.

¹⁵² *M.B.*, 11 mai 1999, p. 16264.

¹⁵³ Art. 18, §2/2/1, al. 3, de la Loi Électricité.

contrat en cas de durée déterminée, services compris dans le contrat, contrat exclusivement en ligne ou non, énergie verte ou grise » (la requérante souligne)¹⁵⁴.

Lors de l'examen de la proposition de loi introduisant cette définition, le Conseil d'État a relevé que cette définition laisse une marge d'appréciation étendue aux fournisseurs d'énergie pour identifier les produits moins chers « équivalents », pour autant qu'ils appliquent les critères définis par la loi¹⁵⁵.

170. Le parallèle avec le marché de l'électricité est éclairant à deux égards.

D'une part, même dans un secteur libéralisé et fortement standardisé, tel que la fourniture d'électricité, le législateur ne conçoit pas le « plus avantageux » de manière budgétaire et détachée des caractéristiques du contrat. Le prix n'est pris en compte qu'entre des offres considérées comme « équivalentes », notamment en termes de services compris dans le contrat et d'autres caractéristiques essentielles.

D'autre part, le législateur admet que les fournisseurs doivent conserver une marge d'appréciation pour déterminer quel est le « produit équivalent » car cette appréciation est d'ordre technique et relève de la liberté de fourniture¹⁵⁶. C'est en tenant compte des caractéristiques des contrats *choisis par les utilisateurs* qu'on peut fournir un conseil *adapté à leurs besoins*.

171. Or, dans le marché des télécommunications, les offres se distinguent par des paramètres qui sont encore beaucoup plus nombreux et spécifiques que pour la fourniture d'électricité¹⁵⁷. Si, dans un secteur comme l'électricité, où les paramètres de fourniture restent relativement peu différenciés, le législateur impose de tenir compte de certaines caractéristiques pour déterminer le « produit équivalent le moins cher », *a fortiori* l'IBPT ne peut pas, dans un secteur moins standardisé comme les télécommunications, raisonnablement imposer une conception

¹⁵⁴ Art. 2, 94°, de la Loi Électricité.

¹⁵⁵ Section de législation du Conseil d'État, avis n^{os} 68.694/3, 68.695/3 et 68.696/3 du 22 février 2021, *Doc. parl. (Ch.)*, 2020-21, n^o 55, 1136/001, 1136/002 et 1136/003, p. 28 : « *Par ailleurs, la définition de « produit équivalent le moins cher » semble offrir une marge d'appréciation étendue aux fournisseurs d'énergie, dès lors que cette notion est définie comme « l'offre de contrat standard pour la fourniture d'électricité [ou de gaz naturel] aux clients résidentiels et/ou aux PME la moins chère de la gamme du fournisseur et ayant les mêmes caractéristiques que le contrat en cours du client, notamment en ce qui concerne les critères suivants: prix fixe ou variable, durée du contrat, services compris dans le contrat, contrat exclusivement en ligne ou non, énergie verte ou grise* ». *Ce faisant, outre le prix le plus bas, cinq critères s'appliquent : prix fixe ou variable, durée du contrat, services compris dans le contrat, contrat exclusivement en ligne ou non, énergie verte ou grise. À la question de savoir si un produit « équivalent » doit satisfaire à tous les critères mentionnés, ou si un fournisseur, en l'absence d'un produit en tous points correspondant, peut proposer par exemple un produit équivalent sur la base de trois critères, l'auteur des amendements a répondu en ces termes : "De leverancier heeft hier inderdaad enige marge, de overeenstemming moet zoveel als mogelijk aan de criteria voldoen" ».*

¹⁵⁶ Ceci ressort d'ailleurs également des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de l'article 110, §4, de la LCE, l'« ancêtre » de l'article 109 de la LCE (cf. les points 124 et suivants ci-dessous).

¹⁵⁷ Par exemple, les services client, les programmes de fidélité, la qualité de la téléphonie, la vitesse de téléchargement de l'internet mobile, l'accès à la 5G, les options de services de télévision, la possibilité de combiner l'abonnement avec un smartphone, l'accès à des services de streaming premium, les tarifs de *roaming* en dehors de l'Union, etc.

du « tarif le plus avantageux » qui serait réduite au seul prix le plus bas, même lorsque ce tarif correspond à une offre de qualité inférieure.

172. Enfin, il ressort des travaux relatifs au *Digital Networks Act*¹⁵⁸ (DNA) que le législateur de l'Union envisage de supprimer l'obligation d'information annuelle relative au "meilleur tarif", tout en maintenant une obligation ciblée d'information au moment de la prolongation automatique des contrats à durée déterminée¹⁵⁹.

173. Dans ce contexte, exiger des opérateurs qu'ils procèdent à des développements informatiques lourds et coûteux afin de se conformer à une obligation dont la suppression est envisagée à brève ou moyenne échéance apparaît d'autant moins justifié, dès lors qu'il existe un risque réel que ces investissements deviennent partiellement ou totalement inutiles au moment même où leur mise en œuvre serait achevée. Ce risque apparaît d'autant plus manifeste que le régulateur n'a en rien démontré la nécessité de son intervention (voy. point 165 ci-dessus).

174. La Décision Attaquée est donc entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

F. La Décision Attaquée ne satisfait pas au test de proportionnalité

175. Comme exposé dans les première et deuxième branches, l'IBPT a fondé la Décision Attaquée exclusivement sur l'objectif de promotion des intérêts des utilisateurs finaux (erronément interprété).

L'IBPT n'a toutefois procédé à aucun test de proportionnalité des modalités imposées.

176. Premièrement, la mesure n'est pas pertinente. L'objectif invoqué se limite à la promotion des intérêts des utilisateurs finaux (cf. le point 120 ci-dessus). Or, ni la Décision Attaquée ni sa deuxième annexe n'exposent en quoi la méthodologie imposée pour identifier le « plan tarifaire le plus avantageux » permettrait effectivement de promouvoir ces intérêts.

De plus, comme il a été démontré ci-dessus, la méthodologie imposée et l'obligation de comparaison entre marques **sont de nature à préjudicier les utilisateurs** plutôt qu'à leur profiter.

177. Deuxièmement, **la mesure n'est pas nécessaire**. L'IBPT n'a pas établi que sa Décision répondrait à un problème spécifique constaté sur le marché, ni vérifié si d'autres modalités, moins contraignantes, permettraient d'atteindre les mêmes objectifs de manière équivalente.

¹⁵⁸ Ou : « Règlement sur les réseaux digitaux ».

¹⁵⁹ Art. 97, §2 de la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux réseaux numériques, modifiant le règlement (UE) 2015/2120, la directive 2002/58/CE et la décision n° 676/2002/CE et abrogeant le règlement (UE) 2018/1971, la directive (UE) 2018/1972 et la décision n° 243/2012/UE (Digital Networks Act), 21 janvier 2026, COM(2026) 16 final (traduction libre de : "Art. 97, §2, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on digital networks, amending Regulation (EU) 2015/2120, Directive 2002/58/EC and Decision No 676/2002/EC and repealing Regulation (EU) 2018/1971, Directive (EU) 2018/1972 and Decision No 243/2012/EU (Digital Networks Act)").

178. Troisièmement, la mesure n'est pas proportionnée au sens strict. L'absence totale d'analyse coûts/bénéfices est, à cet égard, frappante. La Décision Attaquée impose aux opérateurs des **adaptations complexes de leurs systèmes de gestion**, et les incite à **refondre leurs politiques commerciales**, sans que l'IBPT n'ait évalué ces coûts ni procédé à une mise en balance avec les bénéfices attendus pour les utilisateurs finaux.

179. La Décision Attaquée se trompe lorsqu'elle affirme qu'elle « *n'oblige pas les opérateurs à modifier leur politique commerciale* » (§153). Obliger les opérateurs à comparer des offres ou des marques visant des segments de clientèle distincts constitue une ingérence dans leur politique commerciale.

180. La Décision Attaquée ne répond donc pas à l'exigence de proportionnalité.

G. Conclusion sur la troisième branche

181. En imposant des modalités contraignantes (i) sans les justifier de manière adéquate, (ii) sans procéder à une analyse suffisamment minutieuse de leurs conséquences, (iii) sans en évaluer les coûts et bénéfices, (iv) sans identifier l'existence d'un problème spécifique sur le marché, (v) sans expliquer en quoi les nouvelles obligations permettraient de promouvoir les intérêts des utilisateurs, (vi) sans examiner d'éventuelles alternatives moins contraignantes, et (vi) sans procéder à une mise en balance des bénéfices attendus avec les charges imposées aux opérateurs, la Décision Attaquée viole les principes généraux de bonne administration, le devoir de minutie, l'obligation de motivation, le principe du raisonnable et le principe de proportionnalité.

§4.4. Conclusion sur le quatrième moyen

182. Pour toutes et chacune des branches qui forment le quatrième moyen, Votre Cour doit annuler les dispositions de la Décision Attaquée qui concernent la méthode de calcul pour identifier le plan tarifaire le plus avantageux (annulation des paragraphes 159 à 165 de la Décision et de leurs motifs sous-jacents) et la comparaison entre plans tarifaires commercialisés sous différentes marques ou différents noms commerciaux (annulation des paragraphes 170 à 172 de la Décision et de leurs motifs sous-jacents).

§5. Cinquième moyen d'annulation à titre subsidiaire : l'IBPT ne peut pas imposer une comparaison entre formules tarifaires de marques différentes ou de noms commerciaux différents

183. Le cinquième moyen d'annulation de la Décision Attaquée vise l'obligation de comparer les formules tarifaires de marques différentes ou de noms commerciaux différents du même opérateur. Ce moyen est dirigé spécifiquement contre les paragraphes 170 à 172 de la Décision Attaquée (et leurs motifs sous-jacents).

Ce moyen est tiré de l'atteinte portée par l'IBPT à la liberté d'entreprendre, à la protection des marques et des noms commerciaux (première branche) et au principe de non-discrimination (deuxième branche).

§5.1. Première branche : la Décision Attaquée porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et à la protection des marques et des noms commerciaux

184. En imposant une obligation de comparaison multi-marques qui restreint de manière significative la liberté d'entreprendre et interfère avec les fonctions essentielles des marques et des noms commerciaux, sans démontrer la nécessité ni la proportionnalité de cette mesure, les paragraphes 170 à 172 de la Décision Attaquée imposent une ingérence disproportionnée à la liberté d'entreprendre. Ils doivent donc être annulés.

A. La liberté d'entreprendre et la protection des marques et des noms commerciaux

185. En droit belge, la Cour constitutionnelle qualifie la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que la liberté d'entreprendre, de principes généraux du droit, consacrés notamment par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et par l'article II.3 du Code de droit économique. Cette dernière disposition garantit la liberté d'exercer une activité économique, sous réserve du respect du droit de l'UE, des traités internationaux et du cadre normatif applicable.

186. La Cour constitutionnelle apprécie l'existence d'une violation de la liberté d'entreprendre de la manière suivante :

*« La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. **Le législateur ne violerait la liberté de commerce et d'industrie** visée à l'article 6, §1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles **que s'il limitait***

la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi »¹⁶⁰.

187. Au niveau de l'UE, la CJUE applique un test analogue en matière de liberté d'entreprise, consacrée par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE :

*« La protection conférée par ledit article 16 comporte la liberté d'exercer une activité économique ou commerciale, la liberté contractuelle et la concurrence libre [...] Toutefois, conformément à la jurisprudence de la Cour, la liberté d'entreprise ne constitue pas une prérogative absolue, mais doit être prise en considération par rapport à sa fonction dans la société [...] Sur le fondement de cette jurisprudence et eu égard au libellé de l'article 16 de la Charte, qui se distingue de celui des autres libertés fondamentales consacrées au titre II de celle-ci tout en étant proche de celui de certaines dispositions du titre IV de cette même Charte, **la liberté d'entreprise** peut être soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique. Or, cette circonstance trouve notamment son reflet dans la manière dont il convient de mettre en œuvre le **principe de proportionnalité** en vertu de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. Conformément à cette dernière disposition, toute limitation de l'exercice des droits et des libertés consacrés par la Charte doit être prévue par la loi, respecter leur contenu essentiel et doit, **dans le respect du principe de proportionnalité, être nécessaire et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui** »¹⁶¹.*

188. En droit belge comme en droit de l'Union, l'examen du respect de la liberté d'entreprendre s'effectue donc au regard du principe de proportionnalité : l'intervention doit poursuivre un objectif légitime, être nécessaire et proportionnée.

B. L'obligation de comparaison multi-marques est imposée pour des motifs dépourvus de fondement

189. La Décision Attaquée impose aux opérateurs multi-marques d'inclure, dans l'identification du plan tarifaire « le plus avantageux », des plans commercialisés sous d'autres marques ou noms commerciaux du même opérateur, et d'informer l'abonné de ce que le plan plus avantageux commercialisé sous une autre marque ou un autre nom commercial est proposé par le même opérateur¹⁶².

190. Cette exigence a fait l'objet de nombreuses critiques lors de la procédure d'adoption de la Décision Attaquée¹⁶³. Orange Belgium a notamment rappelé que la stratégie multi-marques est une pratique courante dans de nombreux secteurs (automobile, distribution, etc.), qu'elle

¹⁶⁰ C.C., n° 33/2023, 2 mars 2023, B.59.5.

¹⁶¹ CJUE, 22 janvier 2013, C-283/11 et CJUE, 20 décembre 2017, C-277/16.

¹⁶² Décision Attaquée, §§170 à 172.

¹⁶³ Décision Attaquée, §§128 à 132.

répond à des préférences, besoins et budgets différenciés et qu'elle stimule l'innovation et la concurrence¹⁶⁴. Orange Belgium a également mis en avant que la comparaison entre marques est techniquement complexe et potentiellement trompeuse, car elle ignore les préférences qualitatives des clients, de sorte qu'elle est susceptible de générer confusion et désinformation et de compromettre la cohérence des offres et la liberté de choix des utilisateurs¹⁶⁵. Ces préoccupations ont été partagées, sous d'autres angles, par plusieurs opérateurs¹⁶⁶.

191. L'IBPT n'a pas accueilli ces observations et a avancé deux motifs pour tenter de justifier cette exigence de comparaison multi-marques. Selon l'IBPT, cette obligation permettrait de :

- (i) « *garantir une information complète et correcte aux abonnés par rapport à leur opérateur, tel que défini à l'article 2, 11°, de la LCE et tel que notifié à l'IBPT sur la base de l'article 9, § 1^{er}, de la LCE* », et
- (ii) « *éviter que des stratégies de segmentation (comme la multiplication de sous-marques) soient utilisées pour contourner ces obligations* »¹⁶⁷.

Ces justifications ne sont pas fondées.

192. D'une part, la simple référence à la définition légale de l'« opérateur » ne constitue pas, en soi, une raison pertinente permettant de justifier l'imposition d'une obligation de comparaison multi-marques. En effet, l'IBPT aurait pu, sans méconnaître la LCE, limiter l'obligation de comparaison aux plans tarifaires proposés sous une même marque ou un même nom commercial.

193. D'autre part, l'argument tiré de prétendues « stratégies de contournement » est dénué de tout fondement. En effet, l'historique des marques d'Orange Belgium démontre que le développement ou l'acquisition d'une marque n'a jamais été motivé par des considérations d'information annuelle sur le plan tarifaire le plus avantageux (cf. les points 9 à 12 ci-dessus). Insinuer gratuitement, comme la Décision Attaquée le fait, que les opérateurs pourraient adopter des comportements abusifs, est inacceptable.

194. Dès lors, les deux motifs avancés par la Décision Attaquée ne démontrent pas la nécessité de l'ingérence dans la liberté d'entreprendre.

¹⁶⁴ Décision Attaquée, §129.2.

¹⁶⁵ Décision Attaquée, §129.2.

¹⁶⁶ Décision Attaquée, §§130 à 132.

¹⁶⁷ Annexe 2 de la Décision, §27.

C. L'obligation de comparaison multi-marques constitue une ingérence disproportionnée dans la liberté d'entreprendre des opérateurs

195. Cette ingérence est également disproportionnée car elle porte atteinte aux **fonctions essentielles des marques et des noms commerciaux**, notamment les fonctions d'identification et de garantie de la qualité.

196. En droit belge comme en droit de l'Union, un signe peut être protégé à titre de marque¹⁶⁸. La protection des marques remplit plusieurs fonctions, au premier rang desquelles figure la fonction essentielle d'identification, mais également des fonctions de garantie de la qualité, de communication, d'investissement et de publicité¹⁶⁹.

La CJUE rappelle de manière constante que la marque constitue un instrument fondamental du système de concurrence non faussée, en ce qu'elle permet au consommateur d'identifier sans confusion possible l'origine des produits ou services et d'en attendre une constance qualitative¹⁷⁰.

197. La Décision Attaquée porte atteinte à ces fonctions.

198. Premièrement, elle porte atteinte à la fonction essentielle d'identification de la marque. En effet, chaque marque ou nom commercial correspond à un positionnement spécifique en termes de services, de qualité et de prix. En imposant de mettre en avant, dans le cadre de la comparaison, des plans tarifaires proposés sous d'autres marques ou noms commerciaux du même opérateur, la Décision Attaquée ignore ces identifications différentes.

199. Deuxièmement, la Décision Attaquée porte atteinte à la fonction de garantie de la qualité de la marque. Les utilisateurs finaux bénéficiant d'offres sous la marque « *Orange* » ne peuvent pas être incités à migrer vers des plans tarifaires moins chers et commercialisés sous une autre marque du même groupe (par exemple « *hey!* »), en s'attendant, du fait même de l'information imposée par l'IBPT, à un niveau de qualité équivalent. La Décision Attaquée pousse à tromper les attentes des utilisateurs finaux.

200. Troisièmement, ces atteintes aux fonctions d'identification et de garantie de qualité ont pour effet de réduire les incitants économiques à investir dans le développement de nouvelles marques ou de nouveaux noms commerciaux. L'obligation de comparaison multi-marques est de nature à réduire la capacité des opérateurs à adapter leurs stratégies commerciales aux

¹⁶⁸ En Belgique, un signe peut être protégé soit comme marque de l'UE (couvrant l'ensemble des 27 États membres) soit comme marque Benelux (régie par la Convention Benelux en matière de propriété intellectuelle, qui transpose en droit belge la directive 2015/2436 du 16 décembre 2015 rapprochant les législations des États membres sur les marques). Les noms commerciaux bénéficient, dans une certaine mesure, d'une protection analogue, en particulier au titre de l'article 8 de la Convention d'Union de Paris pour la protection de la propriété industrielle et des articles du Code de droit économique relatifs aux pratiques commerciales déloyales.

¹⁶⁹ Voy. notamment : CJUE, 22 septembre 2011, C-482/09 §§ 71 et 74 ; CJUE, 20 septembre 2017, C-673/15, §§ 52-53 ; CJUE, 1^{er} août 2025, C-76/24 ; E. Cornu., « Les fonctions de la marque dans la jurisprudence de la Cour de Justice : entre consécration et hésitation » in B. Dauwe *et al.* (dir.), *Liber Amicorum Ludovic De Gryse*, 1^{er} édition, Bruxelles, Intersentia, 2010, p. 73.

¹⁷⁰ Voy. notamment : CJUE, 12 octobre 1999, C-379-07, §§ 16, 21 et 36 ; CJUE, 22 septembre 2011, C-482/09 §71 et 74 ; CJUE, 20 septembre 2017, C-673/15, §§ 52-53.

segments spécifiques du marché, ce qui aura pour effet de réduire la diversité de l'offre, qui figure pourtant au cœur des objectifs de promotion des intérêts des citoyens de l'Union et de promotion de la concurrence consacrés par le CCEE et la LCE (cf. troisième moyen ci-dessus). Elle porte également atteinte aux choix déjà opérés par les clients, lesquels ont précisément sélectionné une offre et une marque en fonction de leurs préférences, attentes et besoins spécifiques.

201. En contraignant ainsi les opérateurs à faire converger, aux fins de la comparaison réglementaire imposée, des offres relevant de stratégies et de segments distincts, la Décision Attaquée les oblige, en pratique, à changer leur politique commerciale, contrairement à ce que soutient la Décision (voy. point 179 ci-dessus).

202. Ces atteintes ne sauraient être justifiées par la seule volonté de prévenir de prétendues stratégies de contournement, lesquelles ne reposent sur aucune démonstration factuelle (voy. les points 9 à 12 ci-dessus).

La Décision Attaquée dépasse, sur ce point, ce qui est nécessaire pour garantir une information adéquate des abonnés et va au-delà de ce qui est proportionné à l'objectif poursuivi. Elle porte en outre atteinte aux investissements importants réalisés et en cours de réalisation par les opérateurs dans le développement et la valorisation de leurs marques ainsi qu'à l'orientation que celles-ci procurent aux utilisateurs finaux.

D. Conclusion sur la première branche

203. En imposant une obligation de comparaison multi-marques qui restreint de manière significative la liberté d'entreprendre et interfère avec les fonctions essentielles des marques et des noms commerciaux, sans démontrer la nécessité ni la proportionnalité de cette mesure, la Décision Attaquée impose une ingérence disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

§5.2. Deuxième branche : la Décision Attaquée porte atteinte au principe de non-discrimination

204. En imposant l'obligation de comparaison multi-marques aux seuls opérateurs qui exploitent plusieurs marques ou noms commerciaux *au sein d'une même entité juridique*, la Décision Attaquée introduit une différence de traitement non justifiée entre des opérateurs se trouvant dans une situation comparable. La Décision Attaquée méconnaît dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution.

A. Le principe de non-discrimination

205. Votre Cour applique, en matière de non-discrimination, le même test que la Cour constitutionnelle¹⁷¹.

Le principe d'égalité, en tant que droit fondamental autonome garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, impose que des situations comparables soient traitées de manière identique et que des situations différentes ne le soient pas, sauf justification objective. Une différence de traitement peut être instaurée entre des catégories de personnes si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit être appréciée à la lumière de l'objectif et des effets de la mesure contestée, ainsi que de la nature des principes pertinents. Le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il apparaît qu'il n'existe aucun rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens mis en œuvre et l'objectif poursuivi¹⁷².

B. La Décision Attaquée et les antécédents administratifs

206. La Décision Attaquée a pour effet de traiter différemment des opérateurs qui se trouvent dans une situation similaire : les opérateurs qui exploitent plusieurs marques ou dénominations commerciales au sein d'une même entité juridique doivent recommander le plan tarifaire le plus avantageux parmi l'ensemble des plans proposés sous ces différentes marques. En revanche, les opérateurs qui exploiteraient ces mêmes marques ou dénominations commerciales au travers d'entités juridiques distinctes ne sont pas concernés par cette obligation¹⁷³.

207. Cette différence de traitement ne repose pas sur un critère pertinent : il n'est pertinent ni pour l'opérateur ni pour le consommateur que l'obligation de comparer les plans tarifaires

¹⁷¹ Bruxelles (Cour des marchés), 22 mai 2024, 2023/AR/1529, §44.

¹⁷² Bruxelles (Cour des marchés), 22 mai 2024, 2023/AR/1529, §44.

¹⁷³ Décision Attaquée, §135.

dépende uniquement de la manière dont un groupe de sociétés organise ses activités entre une ou plusieurs entités juridiques.

Le caractère non pertinent de ce critère de distinction ressort du CCEE lui-même. Le CCEE garantit la liberté de fournir des réseaux et des services. Il n'impose des obligations intragroupes que par des mécanismes ciblés¹⁷⁴, pour des besoins de transparence et de contrôle de la non-discrimination, et non pour fusionner artificiellement des marques ou supprimer la diversité d'offres commerciales. Les mécanismes prévus par le CCEE ne dépendent pas des structures juridiques mises en place par les groupes de sociétés concernés.

208. Ensuite, cette différence de traitement n'est ni justifiée ni proportionnée. Un groupe de sociétés est libre de structurer ses activités dans autant de structures juridiques qu'il souhaite.

L'acquisition de VOO par Orange Belgium est un exemple particulièrement éclairant. En 2025, Orange Belgium a librement choisi de transférer les activités de réseau à sa filiale Orange NetCo et les activités de services (dont la marque VOO) à elle-même. Il n'est pas justifié, au regard des objectifs poursuivis par la Décision Attaquée, de faire dépendre de choix de structure juridique interne, l'application ou non de la comparaison entre marques pour identification du plan tarifaire le plus avantageux¹⁷⁵.

209. La Décision Attaquée impose donc une mesure discriminatoire.

C. Conclusion sur la deuxième branche

210. En imposant l'obligation de comparaison multi-marques aux seuls opérateurs qui exploitent plusieurs marques ou noms commerciaux au sein d'une même entité juridique, la Décision Attaquée introduit une différence de traitement non justifiée entre des opérateurs se trouvant dans une situation comparable. La Décision Attaquée méconnaît dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution.

§5.3. Conclusion sur le cinquième moyen

211. Pour toutes et chacune des branches qui forment le quatrième moyen, Votre Cour doit annuler les dispositions de la Décision Attaquée qui concernent la comparaison entre plans

¹⁷⁴ Ainsi, la séparation fonctionnelle visée à l'article 77 du CCEE impose aux entreprises verticalement intégrées, c'est-à-dire celles qui sont actives à la fois dans la fourniture de réseaux et de services, la création d'entités économiques distinctes sur le plan opérationnel. Ceci afin de garantir une concurrence non faussée et la fourniture de produits d'accès équivalents à tous les opérateurs en aval.

¹⁷⁵ Comme autre exemple, Proximus a intégré la marque secondaire « *Scarlet* » au sein d'une même entité juridique, tout en n'intégrant pas *Mobile Vikings*. Cette intégration différenciée repose sur des choix internes propres à Proximus, ce qui illustre le caractère arbitraire et discriminatoire de la différence de traitement introduite par la Décision Attaquée.

tarifaires commercialisés sous différentes marques ou différents noms commerciaux (annulation des paragraphes 170 à 172 de la Décision et de leurs motifs sous-jacents).

IV. A TITRE INFINIMENT SUBSIDIAIRE, SI VOTRE COUR DEVAIT POSER UNE OU PLUSIEURS QUESTIONS PRÉJUDICIELLES, VOTRE COUR DEVRAIT SUSPENDRE LA DÉCISION ATTAQUÉE (MOYEN 6)

212. Orange Belgium a démontré dans ses cinq moyens ci-dessus que Votre Cour doit annuler la Décision Attaquée. Aucune question préjudicielle ne s'impose en l'espèce, ni à la CJUE ni à une autre juridiction.

A titre infiniment subsidiaire, dans l'hypothèse où Votre Cour estimerait devoir poser une ou plusieurs questions préjudicielles, Orange Belgium sollicite de Votre Cour qu'elle suspende l'exécution de la Décision Attaquée sur pied de l'article 2, §4, alinéas 2 et 3, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges et, par conséquent, que Votre Cour dise pour droit qu'Orange Belgium n'est pas tenue d'exécuter la Décision Attaquée et ce, jusqu'au prononcé de l'arrêt définitif sur l'annulation de la Décision Attaquée.

Les conditions d'octroi d'une telle mesure de suspension sont remplies en l'espèce.

D'abord, les moyens d'Orange Belgium sont sérieux. Notamment, le Conseil d'État et l'IBPT lui-même ont déjà constaté que le régime d'harmonisation complète instauré par le CCEE s'oppose à toute mesure nationale qui n'est pas expressément prévue par celui-ci. Or, les obligations imposées par la Décision Attaquée ne trouvent aucun fondement dans le CCEE et excèdent manifestement ce cadre d'harmonisation complète.

Ensuite, l'exécution immédiate de la Décision Attaquée causerait un préjudice grave à Orange Belgium. Celle-ci devrait consentir des investissements considérables pour modifier en profondeur ses systèmes de gestion afin d'identifier le « plan tarifaire le plus avantageux » selon les modalités fixées par la Décision Attaquée. La communication annuelle conduirait ensuite potentiellement un très grand nombre de clients à modifier leur plan tarifaire, parfois vers des offres qui ne correspondent pas à leurs besoins, avec un risque accru d'insatisfaction et de réclamations. La gestion de ces situations engendrerait à son tour des coûts significatifs.

Le préjudice d'Orange Belgium serait également difficilement réparable. Les investissements importants et nécessaires pour se conformer à la Décision Attaquée ne pourraient pas être récupérés en cas d'annulation de la Décision. En outre, les opérateurs seraient incités à standardiser leurs offres de sorte que les utilisateurs qui changeraient leur plan tarifaire suite à la première communication ne pourraient pas nécessairement retrouver leur offre tarifaire initiale en cas d'insatisfaction, ce qui emporterait des effets structurels sur l'équilibre du marché.

Au regard des objectifs du CCEE et de la LCE et des conséquences défavorables qu'aurait l'exécution de la Décision Attaquée, la balance des intérêts penche en faveur d'une suspension de l'exécution de la Décision Attaquée si Votre Cour devait poser des questions préjudicielles.

§1. Les moyens d'annulation d'Orange Belgium sont sérieux

213. Premièrement, Orange Belgium invoque des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation.

214. Selon Votre Cour, « [l]e moyen sérieux ne se confond pas avec le moyen fondé » mais implique uniquement de revêtir « une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la cour dispose à ce stade de la procédure »¹⁷⁶. Pour le dire autrement, les moyens sérieux sont « des moyens qui démontrent à première vue (*prima facie*) qu'il existe une illégalité ou une erreur évidente d'appréciation qui pourrait mener à l'annulation de l'acte juridique »¹⁷⁷ (la requérante souligne).

215. En l'espèce, il ne peut pas être nié que, à tout le moins en apparence, la Décision Attaquée concerne les services de médias audiovisuels (cf. le premier moyen) et le régime d'harmonisation complète du CCEE s'oppose à l'adoption de mesures nationales qui ne sont pas prévues par celui-ci. Cette interprétation a déjà été retenue à deux reprises par le Conseil d'État ainsi que par l'IBPT lui-même¹⁷⁸. Or, les obligations imposées par la Décision Attaquée ne trouvent aucun fondement dans le CCEE et excèdent manifestement ce cadre d'harmonisation complète (cf. les deuxième et troisième moyens). En toute hypothèse, l'IBPT n'a pas valablement exercé sa compétence (cf. les quatrième et cinquième moyens).

216. Les moyens d'annulation de la requérante constituent donc des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la Décision Attaquée. La première condition est remplie.

§2. L'exécution immédiate de la Décision Attaquée risque de causer un préjudice grave et difficilement réparable

217. Deuxièmement, l'exécution immédiate de la Décision Attaquée risque de causer un préjudice (i) grave et (ii) difficilement réparable à Orange Belgium.

218. En ce qui concerne la gravité du préjudice d'abord, il n'est pas contestable que la mise en conformité avec la Décision Attaquée entraînerait des coûts considérables pour Orange Belgium¹⁷⁹. Elle impliquerait de lourds investissements pour adapter l'ensemble des systèmes de gestion ainsi que pour développer un outil capable d'identifier, parmi toutes les combinaisons d'offres possibles, le plan tarifaire le plus avantageux pour l'utilisation de plusieurs services. Orange Belgium serait obligée de recommander des formules tarifaires qui ne correspondent ni aux besoins ni aux choix faits par les utilisateurs, avec un risque accru d'insatisfaction et de réclamations. La gestion de ces situations engendrerait à son tour des coûts significatifs (traitement des plaintes, demandes de rectification, suivi, etc.). La première communication

¹⁷⁶ Bruxelles, 15 février 2011, 2010/AR/2003 e.a., § 39.

¹⁷⁷ Bruxelles (Cour des marchés), 30 janvier 2019, 2018/AR/1446 et 2018/AR/1461, *Competitio*, 2019/1, p. 57.

¹⁷⁸ Cf. les points 79 et 80 ci-dessus.

¹⁷⁹ Ceci a déjà été mentionné par Orange Belgium lors de la consultation publique (Décision Attaquée, §116).

annuelle du « plan tarifaire le plus avantageux » conforme à la Décision Attaquée serait, en outre, celle qui produirait l'impact le plus important. En effet, le changement de méthode d'identification du plan tarifaire le plus avantageux ferait qu'un très grand nombre de consommateurs pourraient recevoir une communication annuelle différente et seraient ainsi incités à changer de plan tarifaire.

L'exécution immédiate de la Décision Attaquée risquerait donc de causer un préjudice grave à Orange Belgium. Ce préjudice serait difficilement réparable puisque les investissements importants et nécessaires pour se conformer à la Décision Attaquée ne pourraient pas être récupérés en cas d'annulation de la Décision. En outre, les opérateurs seraient incités à standardiser leurs offres de sorte que les utilisateurs qui changeraient leur plan tarifaire suite à la première communication ne pourraient pas nécessairement retrouver leur offre tarifaire initiale en cas d'insatisfaction, ce qui emporterait des effets structurels sur l'équilibre du marché.

219. Ensuite, il ressort de la jurisprudence de Votre Cour que le critère essentiel pour apprécier le caractère « difficilement réparable » du préjudice qui serait subi du fait de l'exécution immédiate de la Décision Attaquée est la **balance des intérêts** en présence¹⁸⁰.

La balance des intérêts en présence dans cette affaire démontre qu'il est nécessaire et raisonnable de suspendre l'exécution de la Décision Attaquée.

220. Premièrement, la suspension éviterait de provoquer la suppression d'offres qui répondent aux besoins des utilisateurs et de créer ainsi un déséquilibre des marchés concurrentiels de communications électroniques. Orange Belgium a déjà démontré plus haut¹⁸¹ que la Décision Attaquée compromettrait le maintien d'offres répondant à des besoins spécifiques des utilisateurs, alors même que celles-ci contribuent à la satisfaction des consommateurs.

221. Deuxièmement, la suspension de l'exécution de la Décision Attaquée ne créerait aucun vide réglementaire dans l'attente d'une nouvelle décision de l'IBPT¹⁸². L'obligation de communiquer le tarif le plus avantageux continuerait à s'appliquer en vertu de l'article 109 de la LCE.

222. Troisièmement, Votre Cour doit apprécier les intérêts en présence au regard des objectifs du CCEE et de la LCE, qui sont de promouvoir (i) la connectivité et l'accès à des réseaux de très haute capacité et la pénétration de tels réseaux, (ii) la concurrence dans la fourniture de réseaux de communications électroniques, (iii) le développement du marché intérieur et (iv) les intérêts des citoyens de l'Union, c'est-à-dire « *en leur offrant un maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité* »¹⁸³. La Décision Attaquée porterait gravement atteinte à ces objectifs, en particulier (i) en obligeant les fournisseurs à recommander des formules

¹⁸⁰ Bruxelles (Cour des marchés), 30 janvier 2019, 2018/AR/1446 et 2018/AR/1461, *Competitio*, 2019/1, p. 59.

¹⁸¹ Cf. les paragraphes 128 à 133 ci-dessus.

¹⁸² Motif de rejet de la demande de suspension dans l'arrêt du 30 janvier 2019 précité.

¹⁸³ CJUE, 20 novembre 2025, C-327/24, §31.

tarifaires qui ne correspondent pas aux besoins ni aux choix faits par les utilisateurs, (ii) en réduisant la diversité des offres adaptées aux besoins des utilisateurs, (iii) en nuisant à la concurrence, et (iv) en limitant l'incitation et la capacité des opérateurs à investir dans des réseaux de très haute capacité.

223. La balance des intérêts penche donc en faveur d'une suspension de l'exécution de la Décision Attaquée.

224. Il découle de ce qui précède que, si Votre Cour devait poser une ou plusieurs questions préjudicielles, Votre Cour devrait accorder à Orange Belgium la suspension de l'exécution de la Décision Attaquée. La suspension de l'exécution de la Décision Attaquée aurait pour conséquence qu'Orange Belgium ne serait pas tenue d'exécuter la Décision Attaquée et ce, jusqu'au prononcé de l'arrêt définitif sur l'annulation de la Décision Attaquée.

PAR CES MOTIFS,

Sous toute réserve et sans aucune reconnaissance préjudiciable,

PLAISE A LA COUR D'APPEL DE BRUXELLES

De déclarer le recours d'Orange Belgium recevable et fondé ;

A titre principal

De prononcer l'annulation totale de la Décision Attaquée ;

A titre subsidiaire

De prononcer l'annulation de la Décision Attaquée en ce que celle-ci :

- s'applique à d'autres contrats que les contrats de durée déterminée prolongés automatiquement ;
- impose une méthodologie de calcul pour l'identification du plan tarifaire le plus avantageux ; et
- impose de comparer des plans tarifaires commercialisés sous différentes marques ou différents noms commerciaux.

A titre infiniment subsidiaire

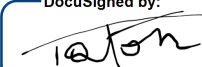
De suspendre l'exécution de la Décision Attaquée dans l'hypothèse où Votre Cour estimerait devoir poser une ou plusieurs questions préjudicielles, et dire pour droit qu'Orange Belgium n'est pas tenue d'exécuter la Décision Attaquée et ce, jusqu'au prononcé de l'arrêt définitif sur l'annulation de la Décision Attaquée.

En toute hypothèse

De condamner l'IBPT aux entiers dépens de l'instance en ce compris l'indemnité de procédure au montant de base pour les demandes non évaluables en argent qui est de 1.883,72 EUR.

Bruxelles, le 10 avril 2026,

Pour Orange Belgium,
ses conseils (ou certains d'entre eux),


DocuSigned by:

98E90ECEF2837467...

Xavier Taton

Avocat

Jasper Bellon

Avocat

Signed by:

CD2643C8AB93411...

Pierre-Noé Milcamps

Avocat

Annexe: inventaire du dossier

Inventaire des pièces

ORANGE BELGIUM

1. Communiqué de presse d'Orange Belgium du 10 mai 2016 relatif à l'adoption de la dénomination Orange par Mobistar ;
2. Extraits du rapport annuel d'Orange Belgium pour l'année 2016 ;
3. Communiqué de presse d'Orange Belgium du 23 septembre 2021 relatif au lancement de la marque *hey!* ;
4. Présentation PowerPoint de l'IBPT du 26 avril 2024 présentant les contrôles envisagés pour la période 2024-2026 ;
5. Consultation publique du 1^{er} juillet 2025 concernant le projet de décision du Conseil de l'IBPT relative aux modalités d'exécution du plan tarifaire le plus avantageux (articles 109 et 110/1 de la LCE) ;
6. Observations d'Orange Belgium du 1^{er} septembre 2025 sur le projet de décision de l'IBPT (version sans le paragraphe désigné comme strictement confidentiel) ;
7. Communiqué de presse d'Orange Belgium du 1^{er} octobre 2025 relatif à la finalisation de l'acquisition de VOO ;
8. Communiqué de presse d'Orange Belgium du 8 janvier 2026 relatif à l'élection de la marque *hey!* comme marque de l'année ;
9. 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 ;
10. Décision Attaquée datée du 28 janvier 2026 et publiée sur le site web de l'IBPT en date du 13 février 2026.



Payments ▾

Account information ▾

Savings and investments ▾

Financing ▾

Mandates and Documents ▾

Transaction details for account BE57 3101 6586 4935

Transaction on 10/04/2026

-26,00 EUR

Details

Sending money in euro (SEPA)

In favour of:

Cour d appel Bruxelles

PLACE POELAERT

BRUSSEL 1 1000

Belgium

IBAN: BE43679200877401

Message:

Depot requete Cour d'appel de Bruxelles - 1970/AR70 (Orange Belgium/BP
T)

Personal info: 202604101131181390ISABEL

Certificate Of Completion

Envelope Id: 2244BFDA-5C45-4742-91C8-3AB063F59E0A	Status: Completed
Subject: Complete with Docusign: 260410_Recours contre la Décision de l'IBPT_Orange Belgium_FINAL.pdf	
Source Envelope:	
Document Pages: 75	Signatures: 2
Certificate Pages: 2	Initials: 0
AutoNav: Enabled	Envelope Originator:
Envelopeld Stamping: Enabled	Pierre-Noé Milcamps
Time Zone: (UTC-08:00) Pacific Time (US & Canada)	20 Ropemaker St
	London, EC2Y 9AR
	pierrenoe.milcamps@linklaters.com
	IP Address: 165.225.12.147

Record Tracking

Status: Original	Holder: Pierre-Noé Milcamps	Location: DocuSign
4/10/2026 1:26:09 PM	pierrenoe.milcamps@linklaters.com	

Signer Events

Pierre-Noé Milcamps
 pierrenoe.milcamps@linklaters.com
 Junior Associate
 Linklaters
 Security Level: Email, Account Authentication (None)

Signature

Signed by:

 CD2643C8AB93411...
 Signature Adoption: Pre-selected Style
 Using IP Address: 165.225.12.147

Timestamp

Sent: 4/10/2026 1:29:53 PM
 Viewed: 4/10/2026 1:30:30 PM
 Signed: 4/10/2026 1:30:53 PM

Electronic Record and Signature Disclosure:

Not Offered via Docusign

Xavier Taton
 xavier.taton@linklaters.com
 Partner
 Linklaters
 Security Level: Email, Account Authentication (None)

DocuSigned by:

 98E80ECE2837467...
 Signature Adoption: Drawn on Device
 Using IP Address: 165.225.12.174

Sent: 4/10/2026 1:29:53 PM
 Viewed: 4/10/2026 1:30:33 PM
 Signed: 4/10/2026 1:31:49 PM

Electronic Record and Signature Disclosure:

Not Offered via Docusign

In Person Signer Events	Signature	Timestamp
Editor Delivery Events	Status	Timestamp
Agent Delivery Events	Status	Timestamp
Intermediary Delivery Events	Status	Timestamp
Certified Delivery Events	Status	Timestamp
Carbon Copy Events	Status	Timestamp
Witness Events	Signature	Timestamp
Notary Events	Signature	Timestamp
Envelope Summary Events	Status	Timestamps
Envelope Sent	Hashed/Encrypted	4/10/2026 1:29:54 PM
Certified Delivered	Security Checked	4/10/2026 1:30:33 PM
Signing Complete	Security Checked	4/10/2026 1:31:49 PM

Envelope Summary Events	Status	Timestamps
Completed	Security Checked	4/10/2026 1:31:49 PM

Payment Events	Status	Timestamps
-----------------------	---------------	-------------------