



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 166/2025  
du 11 décembre 2025  
Numéro du rôle : 8371**

*En cause* : le recours en annulation de l'article 62 de la loi du 3 mai 2024 « portant dispositions diverses en matière d'économie (I) », introduit par la SA de droit public « Proximus ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 novembre 2024 et parvenue au greffe le 28 novembre 2024, la SA de droit public « Proximus », assistée et représentée par Me Bruno Lombaert, Me Irène Mathy et Me Nicolas Cariat, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de l'article 62 de la loi du 3 mai 2024 « portant dispositions diverses en matière d'économie (I) » (publiée au *Moniteur belge* du 31 mai 2024).

Des mémoires ont été introduits par :

- la SRL « Wyre » et la SA « Orange Belgium », assistées et représentées par Me Gauthier van Thuyne et Me Alexander Pirard, avocats au barreau de Bruxelles (parties intervenantes);

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Sébastien Depré, Me Maxime Chomé, Me Estelle Volcansek et Me Megi Bakiasi, avocats au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 8 octobre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Thierry Giet et Sabine de Bethune, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. La SA de droit public « Proximus » estime justifier d'un intérêt à demander l'annulation de l'article 62 de la loi du 3 mai 2024 « portant dispositions diverses en matière d'économie (I) » (ci-après : la loi du 3 mai 2024), dès lors qu'elle est un opérateur de réseau et de services de communications électroniques déclaré auprès de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après : l'IBPT) en application de l'article 9 de la loi du 13 juin 2005 « relative aux communications électroniques » (ci-après : la loi du 13 juin 2005). La disposition attaquée lui impose un nouveau régime de compensation au bénéfice de ses clients en cas d'interruption d'un service de communications électroniques. Par ailleurs, la partie requérante est un « opérateur de réseau » au sens de l'article 113/2, § 6, de la loi du 13 juin 2005, tel qu'il a été modifié par la disposition attaquée. Elle est donc tenue de mettre son réseau public à la disposition d'autres opérateurs du marché des communications électroniques qui sont de simples fournisseurs de services. La partie requérante précise qu'en raison de ses caractéristiques, elle est plus affectée que ces opérateurs par le régime de compensation attaqué et subit une discrimination spécifique.

A.1.2. La SRL « Wyre » se présente comme un opérateur de réseau de communications électroniques, ouvert à tout opérateur souhaitant proposer des services au public. À cet égard, elle est directement concernée par l'article 113/2, § 6, de la loi du 13 juin 2005, qui fonde le droit des opérateurs utilisant ce réseau à être remboursés en cas de compensation versée aux utilisateurs finaux, étant entendu que les autres paragraphes de cette disposition déterminent le montant de cette compensation. La SRL « Wyre » jouit donc d'un intérêt à intervenir dans le cadre de la procédure en annulation, en application de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. C'est également le cas de la SA « Orange Belgium », qui est l'autre partie intervenante et qui dispose de ses propres réseaux et propose plusieurs services de communications électroniques à ses clients, étant entendu que ces réseaux sont également accessibles aux opérateurs partenaires.

### *Quant au fond*

#### *En ce qui concerne la position de la partie requérante*

A.2.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 29, 101, 104, 105 et 108 de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du

11 décembre 2018 « établissant le code des communications électroniques européen (refonte) » (ci-après : la directive (UE) 2018/1972) et avec les articles 4, paragraphe 4, 5 et 6 du règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 « établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union » (ci-après : le règlement (UE) 2015/2120).

Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, le moyen est recevable, dès lors que, lorsque la violation de dispositions issues du droit de l'Union européenne lues en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution est invoquée, la jurisprudence de la Cour n'exige pas la démonstration de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination. En toute hypothèse, le moyen démontre bien en quoi la violation des dispositions issues du droit de l'Union européenne entraîne également une violation des dispositions qui relèvent expressément de la compétence de la Cour. À cet égard, il n'est pas requis que la disposition législative attaquée ait uniquement pour objet de mettre en œuvre le droit de l'Union européenne.

A.2.2.1. La première branche porte sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 101, 104, 105 et 108 de la directive (UE) 2018/1972. La partie requérante affirme qu'en application de l'article 101 de cette directive, les États membres ne peuvent pas adopter ni maintenir des normes nationales reconnaissant aux consommateurs finaux une protection plus favorable ou moins favorable que celle prévue aux articles 102 à 115 de cette directive, sauf disposition contraire dans les articles 98 à 116.

A.2.2.2. La partie requérante relève que le mécanisme de compensation remplacé par la disposition attaquée visait prétendument à donner un effet utile à l'article 105, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/1972. Or, cet article ne concerne que les écarts « permanents ou fréquents » entre les performances contractuelles et les performances réelles, qui présentent au surplus une importance significative. Dans ces hypothèses, la directive (UE) 2018/1972 impose que le droit national prévoie pour les consommateurs des voies de recours pouvant mener à la résiliation sans frais de leur contrat. *A contrario*, l'article 105, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/1972 n'autorise pas les États membres à mettre en œuvre des mesures nationales de protection des utilisateurs finaux qui portent sur des écarts de qualité du service qui ne présentent pas un caractère permanent ou fréquent, ni un caractère significatif. Il n'admet pas davantage la mise en œuvre d'un régime d'indemnisation automatique plutôt que d'une voie de recours. Partant, l'article 105, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/1972 ne peut pas constituer un fondement juridique valable de la disposition attaquée.

Selon la partie requérante, la disposition attaquée viole également l'article 104 de la directive (UE) 2018/1972, qui prévoit uniquement des obligations d'information des opérateurs vers les consommateurs finaux quant à la qualité de leurs services, et l'article 108 de la même directive, qui impose aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires, d'une part, pour assurer la disponibilité des services dans des hypothèses spécifiques, c'est-à-dire en cas de défaillance catastrophique des réseaux ou de force majeure, et, d'autre part, pour garantir un accès ininterrompu aux services d'urgence et une transmission ininterrompue des alertes publiques.

A.2.2.3. Dès lors que l'article 101 de la directive (UE) 2018/1972 prévoit l'harmonisation exhaustive par le droit de l'Union européenne des dispositions relatives à la protection des utilisateurs finaux, le mécanisme d'indemnisation automatique prévu par la disposition attaquée est incompatible avec les dispositions précitées de cette directive. Autrement dit, le législateur a octroyé aux utilisateurs finaux un niveau de protection des droits relatifs à la qualité du service et à la disponibilité du réseau qui se révèle contraire au droit de l'Union européenne, lequel ne confère pas une telle marge de manœuvre aux États membres.

A.2.2.4. La partie requérante relève que les interprétations littérales proposées par le Conseil des ministres aboutissent à priver d'effet utile et à vider de sa substance la règle claire d'harmonisation exhaustive des droits des consommateurs finaux ainsi que la portée des articles 102 à 115 de la directive (UE) 2018/1972, qui visent expressément à énoncer les droits des consommateurs en matière de qualité du service et de disponibilité du réseau.

A.2.2.5. À titre subsidiaire, la partie requérante demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne, afin que celle-ci détermine si la directive (UE) 2018/172, en particulier ses articles 101, 104, 105 et 108, lus en combinaison ou non avec le considérant 257 de la même directive, s'oppose à une mesure nationale ayant pour objet d'imposer un régime d'indemnisation automatique des consommateurs finaux « en cas d'interruption complète de plus de huit heures de la fourniture d'un service de communications électroniques accessible au public autre qu'un service de communications interpersonnelles non fondé sur la numérotation, en raison d'une défaillance ininterrompue du réseau », dès lors qu'un tel régime d'indemnisation automatique pour des interruptions isolées ou ponctuelles n'est ni prévu ni autorisé par la directive (UE) 2018/172 en tant que mesure de protection du consommateur relative à la qualité du service ou à la disponibilité du réseau et dès lors que l'article 101, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/172 interdit aux États membres de maintenir ou d'introduire dans leur droit national « des dispositions en matière de protection des utilisateurs finaux qui s'écarterent des articles 102 à 105 de la directive (UE) 2018/172, sauf disposition contraire dans les articles 98 à 116 ».

A.2.3.1. La deuxième branche porte sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 29 de la directive (UE) 2018/172. La partie requérante affirme que le mécanisme d'indemnisation automatique prévu par la disposition attaquée est contraire à l'article 29 de la directive (UE) 2018/172, dès lors qu'un tel mécanisme n'est pas mentionné dans la liste exemplative figurant dans cette disposition et dès lors que ce mécanisme n'a pas pour objet de sanctionner les opérateurs mais d'indemniser les consommateurs finaux. Le législateur a donc adopté une mesure qui est incompatible avec la marge d'appréciation limitée laissée aux autorités nationales dans le cadre de la mise en œuvre de cette directive. La partie requérante rappelle par ailleurs que l'article 101, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/172 n'autorise pas les autorités nationales à s'écarter de la protection qu'offrent les articles 102 à 105 de cette même directive aux utilisateurs finaux.

A.2.3.2. À titre subsidiaire, la partie requérante demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne, afin que celle-ci détermine si la directive (UE) 2018/172, en particulier son article 29, s'oppose à une mesure nationale qui a pour objet d'imposer un régime d'indemnisation automatique des consommateurs finaux « en cas d'interruption complète de plus de huit heures de la fourniture d'un service de communications électroniques accessible au public autre qu'un service de communications interpersonnelles non fondé sur la numérotation, en raison d'une défaillance ininterrompue du réseau », dès lors qu'un tel régime d'indemnisation automatique des interruptions isolées ou ponctuelles ne saurait être considéré comme une « sanction » admissible au regard de l'article 29 de la directive (UE) 2018/172 et dès lors que l'article 101, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/172 interdit aux États membres de maintenir ou d'introduire dans leur droit national « des dispositions en matière de protection des utilisateurs finaux qui s'écarterent des articles 102 à 105 de la directive (UE) 2018/172, sauf disposition contraire dans les articles 98 à 116 ».

A.2.3.3. La partie requérante ajoute que, dans l'hypothèse où le mécanisme d'indemnisation attaqué devait être considéré comme une sanction au sens de l'article 29 de la directive (UE) 2018/172, il conviendrait de constater que l'article 62 de la loi du 3 mai 2024 ne respecte pas les caractères « approprié » et « proportionné » des sanctions, également imposés par l'article 29 de la directive (UE) 2018/172, ainsi que le deuxième moyen le met en évidence.

A.2.4.1. La troisième branche porte sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 4, paragraphe 4, du règlement (UE) 2015/2120. La partie requérante allègue que, conformément à cette dernière disposition, les écarts permanents ou récurrents de performance qui présentent une importance significative constituent une performance « non conforme » qui est de nature à justifier le déclenchement des voies de recours ouvertes au consommateur en application du droit national. *A contrario*, l'article 4, paragraphe 4, du règlement (UE) 2015/2120 n'autorise pas les États membres à mettre en œuvre des mesures nationales de protection des utilisateurs finaux concernant des écarts de qualité du service qui ne présentent pas un caractère « permanent ou fréquent », ni significatif. Il n'admet pas davantage un régime automatique d'indemnisation en lieu et place d'une voie de recours. Par ailleurs, conformément à l'article 4, paragraphe 4, du règlement (UE) 2015/2120, un écart de performance ne peut donner lieu au déclenchement d'une voie de recours que lorsque les faits pertinents sont établis par un mécanisme de surveillance agréé par l'autorité réglementaire nationale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Partant, le législateur a excédé la marge d'appréciation limitée reconnue par le droit de l'Union européenne dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (UE) 2015/2120.

La partie requérante ajoute que le cadre général prévu par la directive (UE) 2018/1972 s'applique à tous les services de communications électroniques, dont ceux visés par le règlement (UE) 2015/2120. Partant, la règle d'harmonisation exhaustive des droits des utilisateurs finaux prévue à l'article 101 de la directive (UE) 2018/1972 vaut également en ce qui concerne les services visés par le règlement (UE) 2015/2120, sous réserve des garanties visées à l'article 4 de ce règlement.

A.2.4.2. À titre subsidiaire, la partie requérante demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne, afin que celle-ci détermine si le règlement (UE) 2015/2120, en particulier son article 4, paragraphe 4, s'oppose à une mesure nationale par laquelle le législateur a défini certaines exigences minimales en termes de disponibilité des services de communications électroniques, ainsi qu'un régime d'indemnisation automatique d'utilisateurs finaux « en cas d'interruption complète de plus de huit heures de la fourniture d'un service de communications électroniques accessible au public autre qu'un service de communications interpersonnelles non fondé sur la numérotation, en raison d'une défaillance ininterrompue du réseau », dès lors que l'article 4, paragraphe 4, du règlement précité prévoit uniquement la possibilité de « voies de recours » au bénéfice du consommateur – et non d'une indemnisation automatique –, en cas d'écarts de qualité du service présentant un caractère permanent ou fréquent – et non dans le cas d'interruptions isolées ou ponctuelles –, et à la condition expresse que les faits pertinents soient établis par un mécanisme de surveillance agréé par l'autorité réglementaire nationale.

A.2.5.1. La quatrième branche porte sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 5 du règlement (UE) 2015/2120. La partie requérante relève que le mécanisme de compensation tel qu'il était initialement prévu par le législateur, avant son remplacement par la disposition attaquée, était perçu comme une « mesure » au sens de l'article 5, paragraphe 1, alinéa 1er, du règlement (UE) 2015/2120. La partie requérante précise que cette disposition habilite les « autorités réglementaires nationales » à imposer des exigences minimales de qualité du service. Or, ces « autorités » sont les régulateurs, à l'exclusion du législateur. Partant, le mécanisme de compensation attaqué empiète sur les compétences du régulateur, dont l'indépendance et le rôle spécifique sont explicitement consacrés aux articles 5 et 6 de la directive (UE) 2018/1972.

A.2.5.2. À titre subsidiaire, la partie requérante demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne, afin que celle-ci détermine si le règlement (UE) 2015/2120, en particulier son article 5, paragraphe 1, s'oppose à une mesure nationale par laquelle le législateur a défini certaines exigences minimales en termes de disponibilité des services de communications électroniques, ainsi qu'un régime d'indemnisation automatique des utilisateurs finaux « en cas d'interruption complète de plus de huit heures de la fourniture d'un service de communications électroniques accessible au public autre qu'un service de communications interpersonnelles non fondé sur la numérotation, en raison d'une défaillance ininterrompue du réseau », dès lors que l'article 5, paragraphe 1, de ce règlement réserve aux « autorités réglementaires nationales » le pouvoir d'imposer aux opérateurs des exigences minimales de qualité du service et de « surveiller étroitement » l'application des articles 3 et 4 du même règlement.

A.2.6.1. La cinquième branche porte sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 du règlement (UE) 2015/2120. La partie requérante soutient qu'en application de cette dernière disposition, le législateur national est autorisé à adopter des mesures destinées à sanctionner le non-respect des exigences nationales en matière de disponibilité du réseau. Or, en l'espèce, le mécanisme d'indemnisation automatique ne peut être assimilé à une « sanction » au sens de l'article 6 du règlement précité. La partie requérante renvoie à cet égard aux développements de la deuxième branche du moyen.

A.2.6.2. À titre subsidiaire, la partie requérante demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne, afin que celle-ci détermine si le règlement (UE) 2015/2120, en particulier son article 6, s'oppose à une mesure nationale par laquelle le législateur a défini certaines exigences minimales en termes de disponibilité des services de communications électroniques, ainsi qu'un régime d'indemnisation automatique des utilisateurs finaux « en cas d'interruption complète de plus de huit heures de la fourniture d'un service de communications électroniques accessible au public autre qu'un service de communications interpersonnelles non fondé sur la numérotation, en raison d'une défaillance ininterrompue du réseau », dès lors qu'un tel régime d'indemnisation automatique pour des interruptions isolées ou ponctuelles ne peut pas être considéré comme une « sanction » admissible au regard de l'article 6 de ce règlement.

A.2.6.3. La partie requérante ajoute que, dans l'hypothèse où le mécanisme d'indemnisation attaqué devrait être considéré comme une sanction admissible au regard de l'article 6 du règlement (UE) 2015/2120, il conviendrait de constater que l'article 62 de la loi du 3 mai 2024 ne respecte pas le caractère « proportionné » des sanctions, imposé par l'article 6 du règlement (UE) 2015/2120, ainsi que le deuxième moyen le met en évidence.

A.2.6.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante affirme que les demandes de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice sont recevables. Dès lors que la partie requérante considère que le législateur a adopté un mécanisme législatif incompatible avec la marge d'appréciation reconnue par le droit de l'Union européenne, il appartient en effet à la Cour de justice de déterminer si cette analyse est correcte ou non.

A.3.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de l'union économique et de l'unité monétaire, avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie, avec l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), avec l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte) et avec l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), le cas échéant avec l'article 29 de la directive (UE) 2018/1972 et avec l'article 6 du règlement (UE) 2015/2120. La partie requérante précise que le moyen est formulé à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le premier moyen serait considéré comme non fondé.

Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, le moyen est recevable, pour des motifs similaires à ceux qui conduisent à admettre la recevabilité du premier moyen.

A.3.2. La partie requérante soutient que la restriction de la liberté d'entreprendre et de la libre prestation de service engendrée par la disposition attaquée est prétendument justifiée par un objectif de protection des consommateurs, lequel constitue effectivement une raison impérieuse d'intérêt général selon la jurisprudence de la Cour de justice. La partie requérante relève cependant qu'en réalité, le législateur a fait naître une discrimination entre les catégories de consommateurs et, de la sorte, entre les catégories d'opérateurs, ainsi que le troisième moyen le met en évidence. En outre, par l'adoption de la disposition attaquée, le législateur a réglé les relations entre les opérateurs économiques. La partie requérante renvoie, sur ce dernier point, aux troisième et cinquième moyens.

A.3.3.1. Par ailleurs, selon la partie requérante, la mesure attaquée n'est pas adéquate ni nécessaire au regard de l'objectif, poursuivi, de protection du consommateur. En effet, cette mesure contredit la logique d'un règlement équitable du préjudice subi par le consommateur en lui octroyant une compensation pour un service non reçu. Selon la partie requérante, en ce qui concerne les plans tarifaires à bas prix soumis à l'article 113/2, § 4, 1<sup>o</sup>, de la loi du 13 juin 2005, tel qu'il a été inséré par la disposition attaquée, le montant dû par l'opérateur dépassera rapidement le montant total de l'abonnement, ou à tout le moins la somme qui aurait dû être restituée à l'opérateur par souci d'équité. Ainsi, pour un abonnement dont le prix est inférieur à trente euros, une interruption de dix jours aboutit à rembourser la totalité du prix de l'abonnement, même si le reste du mois est effectivement presté. Dans le cas d'une interruption d'un mois, l'utilisateur final perçoit une compensation équivalente à plus de huit fois sa redevance mensuelle. Un tel niveau de compensation, étranger à toute vocation indemnitaire, n'est pas adéquat au regard de l'objectif de protection du consommateur et de non-paiement pour un service non reçu. La partie requérante précise que les exemples qu'elle met en évidence ne sont pas hypothétiques mais qu'ils correspondent aux réalités du marché.

La partie requérante relève qu'il semble ressortir des travaux préparatoires que le niveau de compensation repose sur le postulat que les interruptions de services sont rares et toujours très limitées dans le temps, de sorte que le montant de la compensation ne dépasserait que rarement celui de l'abonnement. Ce raisonnement n'est pas correct, en raison de l'écart qui se crée rapidement entre le montant dû par les opérateurs et la valeur de l'abonnement concerné, mais aussi au regard des différentes hypothèses d'interruptions des services, qui peuvent être relativement longues sans que les opérateurs aient de réelle prise sur celles-ci. En outre, les montants en jeu sont soumis à la TVA, dès lors que la compensation doit être appréhendée comme une note de crédit ou une ristourne par rapport au prix normalement dû pour la prestation de services par l'opérateur. En effet, ces services sont nécessairement en cours d'exécution lorsque l'interruption survient, de sorte que la compensation attaquée constitue un remboursement ayant un lien direct avec les services précités et relevant du champ d'application de

la TVA, contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient. En réalité, la disposition attaquée induit un dispositif quasi léonin au bénéfice des consommateurs. Par ailleurs, le régime de compensation est susceptible de s'appliquer même en cas de travaux de maintenance programmés sur le réseau, lorsque ces travaux dépassent huit heures. Or, de nombreuses interventions dépassent cette durée. La mesure attaquée dissuade donc l'opérateur d'entretenir le réseau de manière préventive et ne tient pas compte de la plus-value de la maintenance sur la qualité de ce réseau. Pour le surplus, les données mises en avant par le Conseil des ministres quant au nombre d'interruptions du réseau ne sont pas représentatives.

A.3.3.2. Selon la partie requérante, la mesure attaquée se distingue fondamentalement d'autres régimes nationaux de compensation des services et d'autres régimes européens applicables en matière de compensation électronique par son caractère automatique, complètement dissocié d'une gêne effectivement occasionnée à un consommateur déterminé. La partie requérante souligne que le choix entre le régime d'une compensation automatique et celui d'une compensation à la demande est laissé aux opérateurs de télécommunications aux Pays-Bas, aux fournisseurs de gaz en Région wallonne et aux fournisseurs d'énergie en Région flamande. Ces systèmes démontrent que le législateur aurait pu envisager d'autres mesures, moins attentatoires à la liberté d'entreprendre des opérateurs. En réalité, les travaux préparatoires de la disposition attaquée démontrent que le législateur a délibérément écarté l'adoption de mesures moins restrictives. La partie requérante relève par ailleurs que l'IBPT lui-même a dénoncé les conséquences incohérentes du régime de compensation précité. En outre, la disposition attaquée n'impose aucunement la vérification, par le consommateur concerné, de la réalité de l'interruption de services qui est pourtant automatiquement indemnisée. Partant, il se peut que le consommateur soit dédommagé pour l'interruption des services alors même qu'il ne se trouvait pas à son domicile durant cette interruption. À cet égard, l'objectif de simplification des procédures n'est pas de nature à justifier la mesure, dès lors que les travaux préparatoires de la disposition attaquée concèdent que le mécanisme attaqué ne permet pas la protection effective des consommateurs réellement impactés. Si l'objectif poursuivi est effectivement l'amélioration de la clarté et de l'accessibilité du régime de compensation déjà offert par les opérateurs, la mesure attaquée n'est aucunement nécessaire ni adéquate, dès lors qu'une mesure moins attentatoire à la liberté d'entreprendre des opérateurs pouvait être envisagée, comme une obligation générale de transparence quant aux modalités de compensation existantes et d'accompagnement des consommateurs quant à l'utilisation de ces modalités. Par ailleurs, l'augmentation des plaintes invoquée par le Conseil des ministres est fondée sur une lecture tronquée des données disponibles.

A.3.4.1. La partie requérante fait encore valoir que la mesure présente un caractère disproportionné. Tout d'abord, celle-ci représente un coût global dépassant largement les deux millions d'euros par an, ce qui dépasse clairement les limites d'une atteinte minime à la liberté d'entreprendre et à la libre prestation des services. La partie requérante soutient ensuite que les modalités de mise en œuvre de la mesure accentuent encore le caractère disproportionné de cette ingérence. C'est le cas du seuil temporel de déclenchement de l'obligation de compensation, qui est fixé à huit heures. À cet égard, la partie requérante relève que la fourniture de services de télécommunications ne constitue pas un service essentiel, à l'inverse des services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité.

En outre, les pannes qui surviennent en dehors des heures de travail sont moins perturbatrices pour les consommateurs et ne peuvent pas toujours être réparées rapidement par les opérateurs, à défaut de personnel disponible. D'importantes difficultés se posent également lorsque la source de la panne se situe dans une installation privée, puisque l'opérateur ne peut y accéder sans le consentement du propriétaire des lieux. Par ailleurs, la grande majorité des incidents sont résolus en plus de huit heures, de sorte qu'une période plus longue de douze à vingt-quatre heures serait plus équitable pour les opérateurs. Le législateur néerlandais a précisément opté pour une durée de douze heures dans le cadre du régime de compensation des consommateurs.

A.3.4.2. La partie requérante soutient aussi que la notion de force majeure, qui permet d'éviter la compensation, est particulièrement ambiguë dans la disposition attaquée. Les travaux préparatoires de la proposition se réfèrent à des cas extrêmes qui ne sont manifestement pas imputables au fournisseur, comme un tremblement de terre, une inondation, un attentat terroriste ou une guerre. Il en découle qu'il est impossible pour les opérateurs de déterminer les circonstances effectivement susceptibles de les exonérer de leurs obligations. La partie requérante précise que de très nombreuses interruptions de service d'une durée supérieure à huit heures sont le fruit d'interventions non coordonnées ou mal exécutées de gestionnaires de réseaux voisins des installations des opérateurs de communications électroniques, comme le réseau de distribution d'eau ou d'électricité, dont l'entretien ou la réparation peut porter atteinte aux éléments du réseau des opérateurs de communications électroniques.

En outre, la notion de force majeure prévue par la disposition attaquée ne semble pas viser les *cyber-attaques*, alors que celles-ci ne sont pas imputables aux opérateurs. La partie requérante relève plus généralement que la question de savoir si le fait d'un tiers non imputable à l'opérateur est susceptible de relever de la notion de force majeure n'est pas claire, dès lors que la loi du 13 juin 2005 distingue ces deux notions dans d'autres dispositions. L'interprétation de la force majeure par l'IBPT n'apporte pas davantage de clarté, outre qu'il n'appartient pas à ce régulateur d'interpréter authentiquement la disposition attaquée. La partie requérante dénonce également l'absence d'exception en cas de travaux planifiés sur le réseau, annoncés au préalable, alors que d'autres régimes de compensation poursuivant des objectifs similaires prévoient une telle exonération.

A.4.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de l'union économique et de l'unité monétaire, avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie et avec l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, lui-même lu en combinaison avec l'article II.3 du Code de droit économique et avec l'article 16 de la Charte. La partie requérante précise que le moyen est formulé à titre infiniment subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour conclurait au caractère non fondé des deux premiers moyens. Elle affirme par ailleurs que le moyen est recevable, dès lors que les développements démontrent clairement que les catégories d'opérateurs identifiés sont discriminées dans l'exercice de leur liberté d'entreprendre et que le grief est pris de la lecture combinée des articles 10 et 11 de la Constitution avec les dispositions et principes garantissant cette liberté.

A.4.2. La partie requérante soutient que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les « opérateurs de réseaux » exploitant un réseau de communications électroniques et mettant ce réseau à la disposition d'autres opérateurs de services de communications électroniques, à savoir les « opérateurs de services », et, d'autre part, ces opérateurs de services eux-mêmes. En effet, en application de cette disposition, la partie requérante est tenue d'indemniser les opérateurs de services en cas d'interruption des services fournis par ces derniers, quelle que soit la cause de l'incident et quelle que soit la compensation financière que ces opérateurs décident d'accorder. La partie requérante précise que les catégories d'opérateurs précitées sont comparables au regard de l'objectif prétendument poursuivi par le législateur, à savoir la protection du consommateur et l'incitation à une résolution plus rapide des causes d'interruption des services.

A.4.3. Selon la partie requérante, la disposition attaquée excède ce qui est exigé par l'objectif, poursuivi, de protection des consommateurs, dans la mesure où cette disposition vise également à régir les relations entre opérateurs en cas d'interruption du service. En réalité, les opérateurs de services peuvent se retourner contre l'opérateur de réseau, dès lors qu'ils sont assimilés à des consommateurs dans le cadre du mécanisme de compensation. À cet égard, la disposition attaquée ne s'inscrit plus dans une logique de compensation, puisque l'opérateur de réseau est tenu d'indemniser l'interruption des services d'un opérateur tiers, qui utilise ce réseau, vis-à-vis des clients de cet opérateur tiers, ce qui relève d'une relation commerciale à laquelle l'opérateur du réseau est étranger. En outre, plusieurs accords contractuels conclus entre les opérateurs de réseaux et les opérateurs de services prévoient déjà certaines modalités en cas d'interruption ou d'indisponibilité du réseau. Partant, la disposition attaquée est dépourvue de pertinence.

A.4.4. La partie requérante ajoute que les travaux préparatoires de la disposition attaquée ne précisent pas en quoi celle-ci est nécessaire, de sorte que le traitement plus favorable réservé aux opérateurs de services ne repose sur aucune justification. Il aurait fallu prévoir un traitement identique vis-à-vis des consommateurs, quitte à permettre aux opérateurs de services de se retourner contre l'opérateur de réseau lorsque la défaillance lui est imputable. La mesure attaquée apparaît d'autant moins nécessaire que les opérateurs de réseaux ont intérêt à résoudre la panne le plus rapidement possible, dès lors qu'elle affecte leurs propres clients, qu'ils doivent en toute hypothèse indemniser. Par ailleurs, contrairement aux opérateurs de réseaux, les opérateurs de services développent leurs activités sans devoir supporter l'investissement conséquent dans l'installation de tous les équipements nécessaires au fonctionnement des réseaux et sans devoir assumer la maintenance ni l'évolution technologique de ces équipements.

A.4.5. Selon la partie requérante, la différence de traitement attaquée produit également des effets disproportionnés, en octroyant aux opérateurs de services un avantage anticoncurrentiel par rapport aux opérateurs de réseaux. En effet, l'opérateur de réseau est tenu de supporter l'intégralité du montant de compensation octroyé par l'opérateur de services aux consommateurs finaux, que l'opérateur de services se soit limité ou non aux *minima* fixés à l'article 113/2, § 4, 1° et 2°, de la loi du 13 juin 2005. L'opérateur de services peut donc accorder aux consommateurs une compensation qui excède le minimum légal, sans en supporter les frais qui sont mis à charge



de l'opérateur de réseau. Une telle situation est de nature à engendrer une distorsion de concurrence. À cet égard, l'IBPT a d'abord considéré qu'en cas de compensation disproportionnée octroyée par l'opérateur de services, il appartiendrait à l'opérateur de réseau de se pourvoir en justice. Une telle situation est évidemment discriminatoire et pénalisante pour les opérateurs de réseaux. Par la suite, l'IBPT a suggéré que les opérateurs s'accordent conventionnellement entre eux sur les modalités de remboursement des compensations versées. Cependant, cette interprétation administrative, qui déroge au prescrit légal, n'est pas contraignante. La partie requérante pointe également le risque que les opérateurs de services élargissent le régime de compensation à tous leurs abonnés et utilisateurs finaux, qu'ils aient ou non subi une interruption de service, dès lors que ces opérateurs ne supportent pas eux-mêmes la plupart des compensations à octroyer. À l'inverse, l'opérateur de réseau n'a aucune possibilité de vérifier si l'opérateur de services a appliqué de manière stricte les critères prévus par la loi. À cet égard, il résulte des règles liées aux secrets des affaires que l'opérateur réseau ne peut réclamer aucun accès aux détails des plans tarifaires et de compensation établis par les opérateurs de services, ni aux bases de données de clientèle. Dans ce cadre, contraindre l'opérateur de réseau à se pourvoir en justice lors de chaque abus de la part d'un opérateur de service reviendrait à faire reposer sur le premier une charge excessive quant à la préservation de ses droits.

La partie requérante ajoute qu'il est disproportionné d'imputer aux opérateurs de réseaux la charge financière de la compensation versée aux clients finaux au prétendu motif qu'ils tireraient une rentabilité propre de leurs réseaux, dès lors que l'opérateur de réseau développe son infrastructure sans répercuter de manière directe ces frais sur l'opérateur de services. Par ailleurs, la liberté de commerce et d'industrie suppose de tirer un bénéfice, de manière concurrentielle et non abusive, de l'exploitation de ses propres investissements. En outre, les contrats d'accès au réseau sont des contrats régulés dont l'opérateur ne fixe pas librement les prix et qui ne permettent donc pas de dégager une réelle marge commerciale. À cet égard, il y a lieu de relever que les contrats comportent déjà des mécanismes de pénalité et des compensations entre les opérateurs, lesquels sont désormais décuplés par l'effet de la disposition attaquée.

A.4.6. En conclusion, la partie requérante soutient que la disposition attaquée fait naître une double discrimination au préjudice des opérateurs de réseaux. Premièrement, les opérateurs de services peuvent déterminer librement la compensation financière, le cas échéant de manière généreuse, tout en n'en supportant pas les frais, ce qui leur octroie un avantage économique et concurrentiel injustifié. Deuxièmement, les opérateurs de services, contrairement aux opérateurs de réseaux, ne doivent pas effectuer la moindre démarche pour obtenir l'indemnisation des compensations octroyées par le tiers responsable de l'interruption du service. La partie requérante affirme donc que la disposition attaquée doit être annulée *a minima* en ce qu'elle insère l'article 113/2, § 6, dans la loi du 13 juin 2005.

A.5.1. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de l'union économique et de l'unité monétaire, avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie et avec l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, lui-même lu en combinaison avec l'article II.3 du Code de droit économique et avec l'article 16 de la Charte. La partie requérante soutient que la disposition attaquée est discriminatoire en ce qu'elle exclut de son champ d'application les services de communications électroniques liés à la radiodiffusion et à la télévision. Elle précise en outre que l'exception d'irrecevabilité du moyen, soulevée par le Conseil des ministres, n'est aucunement démontrée, dès lors que la différence de traitement est propre à la disposition attaquée et qu'elle n'avait pas d'équivalent dans le régime antérieur.

A.5.2. La partie requérante relève que l'article 2, 5°, de la loi du 13 juin 2005 précise que les services de communications électroniques liés à la radiodiffusion et à la télévision ne sont pas considérés comme des services de communications électroniques au sens de cette loi. Ils ne sont par conséquent pas visés par la disposition attaquée, qui vise donc essentiellement les coupures de téléphonie, fixe et mobile, et les coupures d'internet. Cette différence de traitement se répercute dès lors sur les consommateurs, qui bénéficient ou non d'un régime de compensation, et sur les opérateurs, qui sont tenus ou non d'appliquer le nouveau régime, en fonction de la catégorie de services concernée.

Dans son mémoire en réponse, la partie requérante précise que, contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, elle ne dénonce pas une discrimination entre les services de communications électroniques selon qu'ils sont fondés ou non sur la numérotation. C'est bien l'exclusion des services de communications électroniques liés à la radiodiffusion et à la télévision qui est dénoncée. Ceux-ci sont effectivement exclus du champ d'application de la disposition attaquée par l'article 2, 5°, de la loi du 13 juin 2005, lequel, contrairement à l'article 2, paragraphe 4, de la directive (UE) 2018/1972, ne vise pas ces moyens de communication.

A.5.3. Selon la partie requérante, la différence de traitement attaquée n'est pas pertinente au regard de l'objectif poursuivi. Elle précise tout d'abord que les catégories de services qui sont traitées différemment sont comparables. L'article 2, paragraphe 4, de la directive (UE) 2018/1972 inclut d'ailleurs les services de radiodiffusion et de télévision dans la définition de « services de communications électroniques ». En outre, dans le cadre du calcul du montant de la compensation due aux consommateurs de services de communications électroniques, la disposition attaquée impose la prise en compte du montant global de l'offre groupée dont bénéficient les consommateurs, y compris en matière de radiodiffusion et de télévision.

La partie requérante relève que, si l'objectif poursuivi par la disposition attaquée est d'allouer une compensation en « équité » aux consommateurs qui n'ont pas bénéficié d'un service de communications électroniques pour lequel ils ont payé, il n'est pas justifié d'exclure les services de médias audiovisuels et sonores du champ d'application du régime d'indemnisation. À cet égard, la partie requérante fait valoir que l'article 113 de la loi du 13 juin 2005 applique tant aux opérateurs de services de télécommunications qu'aux opérateurs de services de transmission utilisés pour la fourniture de la radiodiffusion toute une série de règles visant à la protection du consommateur. L'article 121/5 de la loi du 13 juin 2005 renvoie également à l'article 113 de cette même loi.

A.5.4. Dès lors que la différence de traitement attaquée n'est pas pertinente, elle n'est pas non plus nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis par le législateur. En réalité, il est même nécessaire d'étendre le régime de compensation au cas de la radiodiffusion et de la télévision, afin d'assurer la cohérence du régime belge par rapport au droit de l'Union européenne.

A.5.5. La partie requérante affirme par ailleurs que la mesure attaquée est manifestement disproportionnée, dès lors qu'elle prive du mécanisme d'indemnisation les consommateurs subissant une interruption des services de radiodiffusion et de télévision, alors que ces services sont, le cas échéant, inclus dans la même offre groupée que les autres services de communications électroniques, lesquels peuvent faire l'objet de la compensation prévue par la disposition attaquée. Cette différence de traitement est d'autant plus invraisemblable que, dans une série d'hypothèses, l'interruption des services de communications électroniques a la même origine technique, quel que soit le service concerné.

La différence de traitement attaquée produit également des effets discriminatoires entre les opérateurs, dès lors que ceux qui proposent des services de radiodiffusion et de télévision non inclus dans une offre groupée couvrant d'autres catégories de services seront totalement exemptés, en ce qui concerne les services de radiodiffusion et de télévision, de l'obligation de compenser les consommateurs en cas d'interruption et qu'ils ne devront pas tenir compte de la valeur de ces services dans le cadre de la compensation d'interruption se rapportant à d'autres prestations. Il s'agit d'une distinction artificielle qui a pour effet de favoriser une certaine forme d'organisation commerciale, ce qui restreint corrélativement la liberté d'entreprendre. Dès lors que les opérateurs sont incités à scinder les services qu'ils proposent aux consommateurs, la base de calcul des indemnisations potentielles se retrouve également diminuée, dès lors que les services de radiodiffusion et de télévision ne sont pas pris en compte dans le cadre de la compensation.

A.6.1. Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 127, § 1er, 1°, et 143, § 1er, de la Constitution, des articles 4, 6°, 6, § 1er, VI, et 92bis, § 4sexies, de la loi spéciale du 8 août 1980, de l'article 9 de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 « entre l'État 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 » (ci-après : l'accord de coopération du 17 novembre 2006), lus en combinaison avec le principe de la proportionnalité dans l'exercice des compétences et avec l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2018/1972.

A.6.2. La partie requérante relève qu'en application de l'article 127, § 1er, 1°, de la Constitution et de l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Communautés sont compétentes en matière de radiodiffusion et de télévision, étant entendu qu'au titre de ses compétences résiduelles, l'autorité fédérale demeure compétente pour les autres formes de télécommunications, comme la téléphonie, fixe et mobile, et les services d'Internet. Par ailleurs, la protection du consommateur est une compétence réservée à l'autorité fédérale en application de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette compétence, combinée ou non avec celle de la régulation du secteur des communications électroniques, permet à l'autorité fédérale, moyennant une coopération préalable avec les communautés, de fixer des règles visant à la protection des consommateurs dans le domaine des services des médias audiovisuels et sonores. La nécessité de la coopération entre l'autorité fédérale et les

communautés a été mise en évidence par la Cour dans son arrêt n° 132/2004 du 14 juillet 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.132). Cette concertation est concrètement organisée par l'accord de coopération du 17 novembre 2006, lequel peut être considéré comme étant fondé sur l'article 92*bis*, § 4*sexies*, de la loi spéciale du 8 août 1980, ainsi que les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État le mettent en évidence.

L'article 9, alinéa 2, de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 impose la consultation du Comité interministériel des télécommunications et de la radiodiffusion et la télévision (ci-après : le CTRT) en ce qui concerne les initiatives respectives de rédaction d'un projet de législation sur la radiodiffusion et les télécommunications. Par ailleurs, l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2018/1972 prévoit également l'obligation de coopération et de consultation préalables entre les différentes autorités nationales compétentes en matière de régulation du secteur des communications électroniques et du droit des consommateurs.

A.6.3. La partie requérante fait valoir que le CTRT n'a pas été consulté préalablement à l'adoption de la disposition attaquée, aucune précision en ce sens ne figurant dans les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 2024. Or, en raison de la portée de la disposition attaquée, qui ne se limite pas exclusivement à la protection des consommateurs, cette consultation était obligatoire, ainsi que la section de législation du Conseil d'État a déjà eu l'occasion de le mettre en évidence par le passé. En effet, l'article 113/2 de la loi du 13 juin 2005 régit les conséquences découlant d'une relation contractuelle entre deux opérateurs de communications électroniques quant à l'utilisation d'un réseau, ce qui dépasse le strict cadre de la protection du consommateur. Par ailleurs, cette disposition vise à établir un régime de sanctions envers les opérateurs, de sorte qu'elle tend à réguler le secteur des communications électroniques, lequel relève en principe de la compétence des communautés.

A.6.4. À supposer que le législateur ait estimé qu'il n'était pas nécessaire de recourir au mécanisme de concertation prévu par l'accord de coopération du 17 novembre 2006, il aurait en toute hypothèse dû respecter l'article 92*bis*, § 4*sexies*, de la loi du 8 août 1980, qui imposait alors la conclusion d'un accord de coopération spécifique.

A.6.5. La partie requérante ajoute qu'en cas de violation des règles de coopération imposées par les règles de répartition de compétences et par les principes de proportionnalité et de loyauté fédérale, il est déjà arrivé que la Cour maintienne les effets des dispositions annulées jusqu'à ce que la coopération ait lieu. Cependant, une telle solution n'est pas envisageable en l'espèce, dès lors que la disposition attaquée viole plusieurs dispositions du droit de l'Union européenne.

A.6.6. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante constate la production, par le Conseil des ministres, de la demande de concertation avec les communautés. Elle regrette que cette concertation, apparemment réalisée, n'ait pas figuré dans le dossier parlementaire et qu'elle ne soit pas évoquée dans les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 2024. Pour le surplus, la partie requérante s'en remet à la sagesse de la Cour.

#### *En ce qui concerne la position des parties intervenantes*

A.7.1. Les parties intervenantes précisent qu'elles rejoignent les parties requérantes sur les griefs formulés et qu'elles souhaitent apporter plusieurs précisions quant aux trois premiers moyens.

A.7.2. En ce qui concerne le premier moyen, les parties intervenantes soulignent que l'article 62 de la loi du 3 mai 2024 relève effectivement du champ d'application personnel et matériel de la directive (UE) 2018/1972, qui est d'harmonisation maximale et s'oppose donc à ce que les États membres prennent d'autres mesures en matière de droits des utilisateurs finaux, ainsi qu'il découle de l'article 169, paragraphe 2, *a*), du TFUE et de l'article 101 de la directive (UE) 2018/1972. Elles soulignent par ailleurs que l'article 105 de cette directive ne vise que les voies de recours ouvertes aux « consommateurs », une notion plus étroite que celle d'« utilisateurs finaux », et qu'il exclut donc les utilisateurs professionnels.

A.7.3. Au sujet du deuxième moyen, les parties intervenantes soutiennent que la disposition attaquée viole en toute hypothèse le principe de proportionnalité découlant du droit de l'Union européenne, qui est autonome par rapport à celui qui découle de la liberté d'entreprendre telle qu'elle est consacrée par le droit interne belge. À cet égard, les parties intervenantes soutiennent que la mesure attaquée n'est ni adéquate ni nécessaire, ainsi que les développements de la partie requérante le mettent en évidence.

A.7.4. En ce qui concerne les questions préjudicielles à poser à la Cour de justice telles qu'elles sont formulées dans la première branche du premier moyen, les parties intervenantes suggèrent qu'une question préjudicielle supplémentaire soit posée à la Cour de justice afin que celle-ci détermine si le régime d'indemnisation attaqué est conforme au principe de proportionnalité découlant du droit de l'Union européenne, dans l'hypothèse où celui-ci serait qualifié de voie de recours au sens de l'article 105, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/1972, de recours au sens de l'article 4, paragraphe 4, du règlement (UE) 2015/2120 et de mesure appropriée et nécessaire au sens de l'article 5, paragraphe 1, 1), de ce règlement.

A.7.5. À propos du troisième moyen, les parties intervenantes observent qu'en application de l'article 113/2, § 6, de la loi du 13 juin 2005, la compensation versée aux utilisateurs finaux est intégralement supportée par l'opérateur de réseau, indépendamment du fait que cette compensation respecte ou non le strict minimum prévu à l'article 113/2, § 4, de la loi du 13 juin 2005. En toute hypothèse, même si l'article 113/2, § 6, de la loi du 13 juin 2005 doit être interprété comme signifiant que l'opérateur de réseau ne doit payer que la tranche calculée conformément à l'article 113/2, § 4, de la loi du 13 juin 2005 et que l'opérateur de services de communications électroniques doit supporter lui-même la partie restante, cette situation confère un avantage concurrentiel aux opérateurs de services. Une telle situation est également susceptible de perturber les relations contractuelles entre les opérateurs de réseaux et les opérateurs de services, dès lors que les contrats conclus prévoient déjà des compensations en cas d'interruption du réseau.

*En ce qui concerne la position du Conseil des ministres*

A.8.1. En ce qui concerne le premier moyen, le Conseil des ministres soulève à titre principal une exception d'irrecevabilité en ce que la partie requérante incite la Cour à réaliser un contrôle direct au regard de la directive (UE) 2018/1972 et du règlement (UE) 2015/2120. En effet, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution n'est aucunement étayée, de sorte que l'invocation de ces dispositions est artificielle. En tout état de cause, la combinaison du principe d'égalité et de non-discrimination avec une disposition du droit de l'Union européenne n'est admissible que pour autant que la disposition attaquée ait uniquement pour objet de mettre en œuvre le droit de l'Union européenne, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour. Tel n'est pas le cas en l'espèce, dès lors que l'article 62 de la loi du 3 mai 2024 repose sur la volonté du législateur d'instaurer un régime compensatoire spécifique qui ne relève pas de l'obligation de transposition ou d'exécution du droit de l'Union européenne, bien qu'il s'inspire des principes de la directive (UE) 2018/1972 et du règlement (UE) 2015/2120.

Au sujet des articles 10 et 11 de la Constitution, le Conseil des ministres affirme que la partie requérante n'expose pas en quoi ces dispositions sont violées, contrairement à ce que l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 exige. Selon lui, la partie requérante s'abstient d'identifier les catégories de personnes à comparer et d'expliciter le caractère injustifié de la différence de traitement attaquée. Ce n'est que dans le cadre des troisième et quatrième moyens que ces éléments sont mis en évidence.

Le Conseil des ministres soutient que l'irrecevabilité du premier moyen entraîne celle du deuxième moyen, qui est tout aussi imprécis et qui ne fournit pas de lien de rattachement des dispositions de droit de l'Union européenne avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.8.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres affirme que la première branche n'est pas fondée. Il précise que l'article 101, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/1972 n'empêche pas les États membres de réglementer des domaines qui ne sont pas visés aux articles 102 à 115 de cette même directive. Il interdit simplement de s'écarter des mesures prévues dans ces articles, c'est-à-dire des mesures qui viendraient contredire ou affaiblir les droits harmonisés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En application de l'article 14 du TFUE, les États membres peuvent en effet adopter des mesures allant au-delà de ce que prévoit le droit dérivé de l'Union européenne, conformément au principe de subsidiarité. En outre, la directive (UE) 2018/1972 lie les États quant au résultat à atteindre, mais elle les habilite à choisir la forme et les moyens pour parvenir à ce résultat, conformément à l'article 288 du TFUE.

Le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée ne vise pas à créer un droit à l'indemnisation au sens classique mais établit un régime de compensation équitable pour les abonnés et les utilisateurs finaux, afin que le consommateur ne soit pas tenu de payer pour les jours durant lesquels il n'a pas pu bénéficier du service. Ce système ne relève pas des articles 102 à 115 de la directive (UE) 2018/1972 et il respecte par ailleurs la marge de manœuvre laissée aux autorités nationales. Le Conseil des ministres met également en évidence l'existence de régimes similaires dans d'autres États membres. En outre, contrairement à ce que la partie requérante affirme, la

disposition attaquée n'a pas pour objectif de conférer un effet utile à l'article 105, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/1972, lequel se limite aux écarts significatifs, permanents ou fréquents entre les performances réelles et contractuelles d'un service. Il ne concerne pas les interruptions ponctuelles et temporaires, lesquelles sont précisément visées par la disposition attaquée. L'article 104 de la directive (UE) 2018/1972 n'est pas non plus violé. Celui-ci prévoit simplement une possibilité d'information et de transparence qui n'empêche aucunement le législateur d'établir le régime de compensation attaqué. L'article 108 de la directive (UE) 2018/1972 ne s'oppose pas non plus à un tel régime. En toute hypothèse, une directive ne lie les États membres qu'en ce qui concerne le résultat à atteindre. En l'espèce, l'objectif de l'Union européenne est d'aboutir à une juste protection du consommateur, dans laquelle s'inscrit totalement la disposition attaquée.

A.8.3. Quant aux deuxième et cinquième branches, le Conseil des ministres affirme que la disposition attaquée ne constitue pas une sanction au sens de l'article 29 de la directive (UE) 2018/1972 et de l'article 6 du règlement (UE) 2015/2120, dès lors qu'elle vise à garantir une compensation équitable rétablissant l'équilibre contractuel entre les opérateurs et les abonnés. L'article 101, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/1972 n'est pas non plus violé, comme la réponse à la première branche le met en évidence. En toute hypothèse, si la disposition attaquée devait être qualifiée de sanction, elle satisferait aux exigences d'effectivité, de proportionnalité et de dissuasion imposées par l'article 29 de la directive (UE) 2018/1972 et par l'article 6 du règlement (UE) 2015/2120, puisque la compensation est clairement définie, qu'elle est limitée aux interruptions d'une durée supérieure à huit heures et qu'elle est prévue pour ne pas imposer une charge disproportionnée aux opérateurs. Le Conseil des ministres renvoie, à cet égard, aux développements relatifs au deuxième moyen.

A.8.4. En ce qui concerne la troisième branche, le Conseil des ministres soutient que les griefs de la partie requérante reposent sur une lecture erronée de l'article 4, paragraphe 4, du règlement (UE) 2015/2120, dès lors que la disposition attaquée ne constitue pas une voie de recours au sens de cette disposition. En réalité, l'article 62 de la loi du 3 mai 2024 s'applique sans préjudice des voies de recours disponibles en cas d'interruption significative, permanente ou récurrente, du réseau concerné. L'article 4, paragraphe 4, du règlement (UE) 2015/2120 ne s'oppose pas à ce que les États membres prévoient un mécanisme de protection des consommateurs contre les interruptions ponctuelles qui ne contrevient pas aux objectifs du règlement. Le Conseil des ministres ajoute que les précisions de la partie requérante quant à l'articulation de la directive (UE) 2018/1972 avec le règlement (UE) 2015/2120 ne sont pas pertinentes en l'espèce.

A.8.5. Au sujet de la quatrième branche, le Conseil des ministres allègue que l'article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/2120 n'est pas violé en ce qu'il vise à permettre aux autorités de régulation nationales de veiller au maintien de la qualité des services d'accès à Internet, de sorte que la disposition attaquée ne relève pas du champ d'application de cette disposition. À cet égard, il précise que l'article 62 de la loi du 3 mai 2024 n'empiète pas sur les compétences de l'IBPT, lequel conserve son rôle de surveillance et peut continuer à imposer des exigences minimales de qualité de service, conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/2120. L'article 103, paragraphe 2, b), de ce règlement n'est pas non plus pertinent en l'espèce.

A.8.6. En ce qui concerne les demandes de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil des ministres fait valoir que ces questions reposent sur la prémisse erronée selon laquelle la validité de la disposition attaquée devrait être examinée exclusivement au regard de la directive (UE) 2018/1972 et du règlement (UE) 2015/2120. Or, en réalité, l'article 62 de la loi du 3 mai 2024 s'inscrit dans le cadre de l'autonomie laissée aux États membres pour adopter des mesures complémentaires en matière de protection des utilisateurs finaux, en respectant les limites fixées par le droit de l'Union européenne.

Le Conseil des ministres ajoute que les demandes de poser des questions préjudicielles sont formulées de manière trop orientée et qu'elles soulèvent des hypothèses erronées. En effet, la première question présume que le mécanisme de compensation attaqué n'est ni prévu ni autorisé par la directive (UE) 2018/1972, en particulier en son article 101, paragraphe 1. Les deuxième et cinquième questions supposent que la disposition attaquée constitue une sanction incompatible avec l'article 29 de la directive (UE) 2018/1972 et avec l'article 6 du règlement (UE) 2015/2120. La troisième question repose sur l'idée que l'article 4, paragraphe 4, du règlement (UE) 2015/2120 interdirait une indemnisation automatique pour des interruptions isolées ou ponctuelles et qu'il imposerait la mise en place d'un mécanisme de surveillance agréé par l'autorité réglementaire nationale pour établir la pertinence des faits reprochés à l'opérateur. Enfin, la quatrième question repose sur le postulat que l'article 5 du règlement (UE) 2015/2120 réserve aux seules autorités réglementaires nationales la faculté

d'imposer des exigences minimales de qualité. Partant, les questions préjudicielles ne sont pas pertinentes et elles ne doivent pas être posées. Tout au moins apparaît-il nécessaire de les reformuler.

A.9.1. En ce qui concerne le deuxième moyen, le Conseil des ministres soulève à titre principal une exception d'irrecevabilité, en ce que la partie requérante n'identifie pas les catégories de personnes à comparer et en ce qu'elle ne développe aucunement la violation substantielle du principe d'égalité et de non-discrimination. En réalité, les articles 10 et 11 de la Constitution sont invoqués de manière artificielle afin que la Cour opère un contrôle direct des autres dispositions de référence citées au moyen, alors que ce contrôle échappe en principe à sa compétence.

A.9.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que le moyen n'est pas fondé. Il relève tout d'abord que la disposition attaquée poursuit indubitablement un objectif de protection des consommateurs. À cet égard, les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 2024 mettent en évidence l'attitude passive de certains opérateurs, qui n'initient aucun geste commercial pour les interruptions de service. Le mécanisme attaqué vise donc à garantir l'équité et la transparence dans les relations contractuelles entre opérateurs et consommateurs. Il n'a pas pour objectif principal de régir les relations entre les opérateurs économiques mêmes. En outre, le mécanisme attaqué ne porte pas sur une situation complètement harmonisée par le droit de l'Union européenne, mais relève de la compétence des États membres.

A.9.3. Au sujet du caractère adéquat et de la nécessité de la mesure attaquée, le Conseil des ministres fait valoir que l'exemple des abonnements mensuels au tarif de dix euros mis en évidence par la partie requérante renvoie à une hypothèse marginale, voire exceptionnelle, dans le marché des communications électroniques. Cet exemple ne reflète aucunement la réalité économique du secteur. Le Conseil des ministres précise que le législateur a procédé à une mise en balance rigoureuse des intérêts en jeu. En effet, il a cherché à offrir une protection suffisante et effective aux consommateurs en cas d'interruption prolongée des services, tout en tenant compte de la nécessité de ne pas imposer aux opérateurs des charges excessives ou disproportionnées. Par ailleurs, la base minimale d'un euro prévue dans le cadre de la méthode de calcul de la compensation vise à établir un socle commun d'équité, dans le cadre d'une réparation symbolique et incitative, tout en restant dans des limites acceptables pour les opérateurs. En outre, la loi du 3 mai 2024 prévoit différents types de compensation, de sorte qu'une compensation en nature est envisageable. En ce qui concerne la critique de la partie requérante selon laquelle une interruption de dix jours impose le remboursement du prix de l'abonnement, le Conseil des ministres observe que la disposition attaquée prévoit des conditions strictes auxquelles la compensation s'applique, notamment une défaillance ininterrompue du réseau d'une durée supérieure à huit heures, ce qui est hautement improbable. D'ailleurs, il ressort des banques de données de la SA de droit public « Proximus » qu'aucun incident signalé via la plateforme de notification en 2024 n'a excédé huit heures. Le Conseil des ministres relève également que les interruptions de longue durée en cas de modernisation ou de remplacement du réseau sont rares.

Par ailleurs, le Conseil des ministres souligne que la compensation est exclue en cas de force majeure. L'interprétation concrète de cette notion, définie à l'article 5.226 du Code civil, se fait au cas par cas, compte tenu du caractère imprévisible et inévitable de l'impossibilité de fourniture du service, étant entendu que cette impossibilité doit résulter d'une circonstance non imputable à l'opérateur. Celui-ci ne doit donc pas subir la charge financière de la compensation lorsqu'il n'est pas responsable des incidents causés sur le réseau par des tiers qui ne sont pas les sous-traitants de l'opérateur concerné. Le Conseil des ministres précise toutefois que cette circonstance ne peut pas entraîner un report de l'indemnisation jusqu'à la résolution des discussions entre l'opérateur et le tiers au sujet de la responsabilité de l'interruption. Il ajoute que l'objectif principal pour l'utilisateur final est non seulement d'obtenir une compensation mais aussi d'éviter les interruptions de service, ce que seul l'opérateur est en mesure de garantir. Le Conseil des ministres relève encore que la compensation prévue par la disposition attaquée n'est pas soumise à la TVA, dès lors qu'elle doit s'appréhender comme une ristourne ou comme une note de crédit, ainsi que l'article 28, 2°, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée le prévoit, ou comme un rabais de prix, au sens de l'article 77, § 1er, 2°, du même Code. En outre, selon le Conseil des ministres, le législateur n'a pas souhaité mettre en place un système reposant exclusivement sur une notification préalable de l'interruption par le consommateur. En effet, un tel système présenterait une complexité et imposerait des démarches administratives aux opérateurs, ce qui créerait un effet dissuasif, ce que la disposition attaquée vise précisément à éviter. Les travaux préparatoires de celle-ci témoignent du souci du législateur de prévoir des critères clairs et praticables, sans porter atteinte à la vie privée des consommateurs. Le Conseil des ministres ajoute que la disposition attaquée répond à une nécessité impérieuse, mise en évidence par une augmentation significative des plaintes de

consommateurs au sujet des interruptions de services, qui témoignent d'une insatisfaction croissante face à l'absence de mécanismes clairs et efficaces pour obtenir une compensation dans une telle hypothèse.

A.9.4. Au sujet de la proportionnalité de la mesure attaquée, le Conseil des ministres fait valoir que le coût annuel de la disposition attaquée avancé par la partie requérante, estimé à deux millions d'euros par an, n'est aucunement démontré, et que ce montant est en toute hypothèse insignifiant par rapport au bénéfice annuel net de la SA de droit public « Proximus ». Il souligne par ailleurs que la durée d'interruption de huit heures est justifiée dans les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 2024 et qu'elle s'avère plus longue que les durées d'interruption fixées dans le cadre des mécanismes wallon et flamand en matière d'énergie. Il ajoute que la position de la partie requérante méconnaît les réalités de l'ère numérique contemporaine, dans laquelle les services de communications électroniques constituent une infrastructure essentielle au bon fonctionnement des activités économiques, sociales et professionnelles. Partant, une interruption excédant huit heures peut être assimilée à la perte d'une journée de travail, avec des répercussions économiques et organisationnelles importantes, mais aussi des obstacles dans l'accès aux droits fondamentaux à travers l'exclusion numérique.

Le Conseil des ministres précise encore que le mécanisme prévu par la disposition attaquée l'est sans préjudice des recours de droit commun dont l'opérateur peut se prévaloir en cas de comportement non diligent du client, notamment si celui-ci ne donne pas accès au lieu concerné à l'opérateur. Par ailleurs, la compensation suppose que la cause de l'interruption ne soit pas imputable au consommateur. Le Conseil des ministres relève également que la non-fourniture d'un service au motif que le réseau ne couvre pas un endroit déterminé ne constitue pas non plus une interruption au sens de la disposition attaquée. Il rappelle en outre que le système ne prévoit pas un montant fixe de compensation, mais repose sur une logique proportionnelle et équitable. En toute hypothèse, les montants dont les opérateurs sont redevables demeurent très modestes et n'induisent pas une charge financière excessive. Le Conseil des ministres met aussi en évidence l'existence d'une période transitoire avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, ce qui permet aux opérateurs d'adapter leurs contrats et leurs systèmes internes.

A.9.5. En ce qui concerne la demande de poser une question préjudicielle telle qu'elle est formulée par les parties intervenantes, le Conseil des ministres soutient qu'elle n'est pas pertinente. En effet, elle repose sur des hypothèses théoriques quant à la compatibilité du mécanisme de compensation attaqué avec les principes généraux issus du droit de l'Union, alors même que la compatibilité de ce mécanisme avec les dispositions de la directive (UE) 2018/1972 et avec le règlement (UE) 2015/2120 n'a pas encore été écartée par la Cour. En réalité, la question serait dépourvue de portée concrète si le mécanisme attaqué ne relevait pas du champ d'application matériel de ces dispositions. Par ailleurs, les griefs formulés par les parties intervenantes peuvent être intégralement examinés sous l'angle du respect de la marge de manœuvre laissée aux États membres par le règlement et la directive précités. Il est superflu de les transformer en une question autonome relative au principe de proportionnalité. En outre, la question présuppose à tort que le mécanisme national excède ce qui est nécessaire à la protection des consommateurs, sans prendre en compte la finalité réelle de la disposition attaquée, les garanties qu'elle comporte ou encore la proportionnalité de son application. La question préjudicielle ne s'avère pas non plus nécessaire, dès lors qu'elle concerne une série de griefs déjà couverts par l'analyse de la directive (UE) 2018/1972 et du règlement (UE) 2015/2120. Enfin, le Conseil des ministres soutient que la formulation de la question vise une hypothèse purement interne à la Belgique, sans établir un lien avec le droit de l'Union européenne.

A.10.1. En ce qui concerne le troisième moyen, le Conseil des ministres soulève une exception d'irrecevabilité partielle en ce que la partie requérante n'expose pas en quoi la disposition attaquée violerait le principe de l'union économique et de l'unité monétaire, l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'article II.3 du Code de droit économique et l'article 16 de la Charte. Le moyen est donc recevable dans la seule mesure où il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.10.2. Le Conseil des ministres observe que le moyen ne porte que sur l'article 113/2, § 6, de la loi du 13 juin 2005, tel qu'il a été inséré par la disposition attaquée, en ce qu'il fait naître une différence de traitement entre les opérateurs de réseaux et les opérateurs de services. Il affirme tout d'abord que ces catégories d'opérateurs ne sont pas comparables dans leur rapport aux réseaux, en raison des rôles différents qu'elles occupent sur les différents marchés de communications électroniques et des responsabilités assignées aux opérateurs de réseaux par la loi du 13 juin 2005, notamment en ce qui concerne la surveillance, la maintenance, la mise à disposition et la prévention d'avaries d'un réseau de communications électroniques.

A.10.3. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement attaquée repose sur plusieurs objectifs légitimes qui doivent être conciliés. Premièrement, l'accès des opérateurs de services aux réseaux d'autres opérateurs contribue à la réalisation des objectifs de développement du marché intérieur et de promotion de la concurrence, ce qui suppose une répartition claire des responsabilités entre opérateurs, notamment en cas de panne. Deuxièmement, l'objectif principal pour l'utilisateur final est d'éviter les interruptions de service et non, en soi, de percevoir une compensation. Or, seul l'opérateur de réseaux est en mesure de prévenir et de réparer les incidents sur ses réseaux. Troisièmement, la disposition attaquée vise à inciter les opérateurs à mettre fin aux interruptions de manière plus rapide et plus efficace. Quatrièmement, une grande partie des causes d'une interruption des services est en lien avec les missions des opérateurs de réseaux. C'est notamment le cas de la maintenance, de l'entretien et de la prévention des incidents de sécurité. La justification de la disposition attaquée doit donc être appréciée à la lumière de l'ensemble des finalités poursuivies par le législateur, compte tenu du rôle spécifique que chaque acteur assume dans le fonctionnement global du marché.

A.10.4. Le Conseil des ministres ajoute que la différence de traitement attaquée est proportionnée aux objectifs poursuivis, dès lors que plusieurs éléments permettent d'alléger les effets de la charge financière pour les opérateurs de réseaux. Tout d'abord, la compensation attaquée n'a pas pour objet d'indemniser les dommages causés par l'indisponibilité mais constitue une intervention générique en raison d'une interruption temporaire, de sorte que les montants sont faibles. Ensuite, l'indemnisation n'est pas due en cas de force majeure. Le Conseil des ministres relève encore que l'obligation pour les opérateurs de réseaux de compenser l'interruption à la fois à l'égard de leurs clients et à l'égard des clients des opérateurs de services qui utilisent leur réseau n'est pas disproportionnée, dès lors que les opérateurs de réseaux retirent un avantage financier de ces deux relations. Par ailleurs, les interruptions concernées sont celles qui dépassent une durée de huit heures et la loi attaquée prévoit une période transitoire avant l'entrée en vigueur du mécanisme de compensation. Enfin, l'opérateur de réseau et l'opérateur de service peuvent négocier les montants des compensations versées aux clients finaux, pourvu que la négociation ne soit ni déraisonnable ni discriminatoire. En cas de désaccord à cet égard, l'opérateur de réseau peut saisir l'IBPT. De manière générale, cet opérateur peut également introduire une action en justice à l'encontre de l'opérateur de service qui aurait indemnisé ses clients de manière excessive.

Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres ajoute qu'il n'est aucunement établi que des mécanismes contractuels d'indemnisation entre les opérateurs de réseaux et les opérateurs de services seraient actuellement en vigueur. Il précise que la disposition attaquée vise justement à harmoniser de tels mécanismes. En toute hypothèse, une disposition législative ne peut être assimilée à une clause contractuelle.

A.11.1. En ce qui concerne le quatrième moyen, le Conseil des ministres soutient tout d'abord que les griefs des parties requérantes sont irrecevables en ce qu'ils sont pris de la violation du principe de l'union économique et de l'unité monétaire, de l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, de l'article II.3 du Code de droit économique et de l'article 16 de la Charte. En ce qui concerne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le Conseil des ministres affirme que la différence de traitement attaquée ne trouve pas son origine dans l'article 62 de la loi du 3 mai 2024. En effet, les services de communications interpersonnelles non fondées sur la numérotation étaient déjà exclus du champ d'application de plusieurs dispositions de la loi du 13 juillet 2005 avant l'adoption de la disposition attaquée. En réalité, cette exclusion était déjà prévue par la loi du 21 décembre 2021 « portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques » (ci-après : la loi du 21 décembre 2021), qui transpose la directive (UE) 2018/1972. D'ailleurs, les articles 12, paragraphe 2, et 105, ainsi que l'annexe I de cette directive excluent les services précités de leur champ d'application.

A.11.2. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement attaquée porte sur des catégories d'opérateurs qui ne sont pas suffisamment comparables, ainsi que les considérants n<sup>os</sup> 44 et 95 de la directive (UE) 2018/1972 le mettent en évidence. Par ailleurs, cette différence de traitement est justifiée par un objectif légitime, comme il ressort du considérant n<sup>o</sup> 18 de cette directive et de la proposition à l'origine de celle-ci. Ensuite, la mesure attaquée est proportionnée, dès lors que les services de communications interpersonnelles non fondées sur la numérotation sont soumis à des obligations spécifiques. En toute hypothèse, ainsi qu'il ressort de la directive (UE) 2018/1972, c'est à tort que la partie requérante inclut les services de radiodiffusion et de télévision dans la notion de services de communications interpersonnelles non fondées sur la numérotation, qui recouvre des opérateurs tels que *WhatsApp*, *Snapchat* ou *Microsoft Teams*. Selon le Conseil des ministres, la partie requérante confond la réglementation des communications électroniques avec la réglementation des contenus, alors qu'il s'agit de notions distinctes, comme les considérants n<sup>os</sup> 7 et 11 de la directive (UE) 2018/1972 le mettent en évidence.



A.11.3. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soutient que les griefs de la partie requérante entraînent une certaine confusion. Il précise que l'exclusion des médias audiovisuels et sonores ne résulte pas de la disposition attaquée mais de l'article 33, 3°, de la loi du 21 décembre 2021, de sorte que le moyen est de toute manière irrecevable. En toute hypothèse, l'exclusion des services audiovisuels et sonores est raisonnablement justifiée. D'abord, la notion de médias audiovisuels et sonores porte sur la réglementation des contenus. Ensuite, le législateur n'a pas pu étendre le champ d'application de la disposition attaquée à ces médias parce qu'il n'est pas compétent pour ce faire, dès lors que l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 confie cette compétence aux communautés. Par ailleurs, un service de transmission utilisé pour la fourniture de médias audiovisuels et sonores ne peut pas être assimilé aux médias audiovisuels et sonores mêmes. Enfin, la disposition attaquée n'encourage aucunement la dissociation des services de télévision et de radiodiffusion des offres groupées, dès lors que l'obligation de compensation s'applique indépendamment du fait que le service soit fourni dans le cadre d'une offre groupée ou de manière isolée, ainsi que les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 2024 le mettent en évidence.

A.12. En ce qui concerne le cinquième moyen, le Conseil des ministres soutient que le projet qui est à l'origine de la disposition attaquée a bien été soumis au CTRT en date du 7 décembre 2023, conformément à l'article 9 de l'accord de coopération du 17 novembre 2006. Cependant, la Communauté française n'a pas réagi dans le délai de consultation. En outre, la Communauté flamande et la Communauté germanophone ont précisé qu'elles n'avaient pas de remarques à formuler sur ce projet. Le 2 février 2024, il a été transmis au Comité de concertation, qui a approuvé le texte en date du 8 février 2024. Partant, la procédure de concertation prévue par l'accord de coopération du 17 novembre 2006 a bel et bien été respectée.

- B -

### *Quant à la disposition attaquée*

B.1. Le recours en annulation porte sur l'article 62 de la loi du 3 mai 2024 « portant dispositions diverses en matière d'économie (I) » (ci-après : la loi du 3 mai 2024), qui remplace l'article 113/2 de la loi du 13 juin 2005 « relative aux communications électroniques » (ci-après : la loi du 13 juin 2005).

B.2.1. L'article 113/2 de la loi du 13 juin 2005 a été inséré par la loi du 10 juillet 2012 « portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques » (ci-après : la loi du 10 juillet 2012).

B.2.2. Au moment de son insertion par la loi du 10 juillet 2012, l'article 113/2 de la loi du 13 juin 2005 disposait :

« Le Roi peut, sur proposition de l'Institut, fixer les conditions et modalités des mesures relatives aux indemnités que doivent verser les opérateurs aux abonnés en cas d'interruption du service ».

B.2.3. Les travaux préparatoires de la loi du 10 juillet 2012 précisent à cet égard :

« Les opérateurs indemnisent leurs abonnés en cas d'interruption sérieuse de leur service au moyen d'une intervention financière fixée sur base commerciale. Si l'Institut devait constater que des opérateurs cessent d'indemniser leurs abonnés, dans ce cas le Roi peut, sur proposition de l'Institut, fixer les modalités relatives aux indemnisations que les opérateurs devraient à leurs abonnés en pareil cas, proportionnellement au montant de l'abonnement portant sur la période au cours de laquelle l'abonné n'a pas pu utiliser un service donné » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-2143/003, p. 25).

B.3.1. L'article 113/2 de la loi du 13 juin 2005 a ensuite été modifié par la loi du 21 décembre 2021 « portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques » (ci-après : la loi du 21 décembre 2021).

Ainsi que son libellé l'indique, la loi du 21 décembre 2021 vise principalement à transposer en droit belge la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 « établissant le code des communications électroniques européen (refonte) » (ci-après : la directive (UE) 2018/1972).

B.3.2. L'article 156 de la loi du 21 décembre 2021 modifie l'article 113/2 de la loi du 13 juin 2005 comme suit :

« Dans l'article 113/2, de la [loi du 13 juin 2005], inséré par la loi du 10 juillet 2012, les mots ' des mesures relatives aux indemnités que doivent verser les opérateurs aux abonnés en cas d'interruption du service ' sont remplacés par les mots ' des mesures relatives aux indemnités que doivent verser les opérateurs de communications électroniques accessibles au public autres que les services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation aux abonnés en cas d'interruption du service ' ».

B.3.3. Les travaux préparatoires de la loi du 21 décembre 2021 mentionnent :

« Une partie des recours juridiques dont dispose l'abonné, conformément au droit belge, pour obtenir le respect du contrat consiste à obtenir une indemnité censée indemniser l'abonné pour une interruption du service. L'article 113/2 de la LCE qui a été introduit pour rendre ce droit opérationnel dans la pratique si nécessaire (voir DOC 53 2143/003, amendement n° 38, p. 24) peut donc être maintenu *mutatis mutandis*.

En ce qui concerne les services d'accès à l'internet, il convient de considérer cela comme une mesure au sens de l'article 5, § 1er, alinéa 1er, du Règlement TSM (UE) 2015/2120, et pour les autres services de communications électroniques comme une mesure conférant un effet utile à l'article 105, paragraphe 5, du Code » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2256/001, p. 101).

B.4.1. L'article 62, attaqué, de la loi du 3 mai 2024 remplace l'article 113/2 de la loi du 13 juin 2005, qui dispose désormais :

« § 1er. En cas d'interruption complète de plus de huit heures de la fourniture d'un service de communications électroniques accessible au public autre qu'un service de communications interpersonnelles non fondé sur la numérotation, en raison d'une défaillance ininterrompue du réseau, l'opérateur concerné offre une compensation au sens du paragraphe 4 :

1° à l'abonné qui a souscrit à un plan tarifaire pour un service livré à une localisation fixe et qui est destiné aux consommateurs lorsque l'interruption s'est produite dans la localisation où le service devait être livré par l'opérateur;

2° à l'abonné de services de communications électroniques publics mobiles lorsque son adresse de facturation se trouve dans la zone où l'interruption s'est produite;

3° à l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée s'il introduit une demande de compensation, en communiquant son adresse de laquelle il ressort qu'il est domicilié ou établi dans la zone où l'interruption s'est produite. L'opérateur traite l'adresse uniquement pour vérifier si l'utilisateur final est domicilié ou établi dans la zone où l'interruption s'est produite.

§ 2. On parle d'une interruption complète au sens du paragraphe 1er lorsque les conditions suivantes sont remplies :

1° la non-disponibilité :

a) d'un service pouvant être considéré comme un service de communications électroniques distinct, ou

b) d'un des services de communications électroniques constituant une offre groupée;

2° l'interruption n'est pas liée au comportement de l'abonné ou de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée.

§ 3. Le service est considéré comme interrompu à partir du moment où l'opérateur notifie l'interruption à l'Institut conformément à l'article 107/3.

Lorsqu'une telle notification n'est pas requise, la notification par un utilisateur ou un tiers est considérée comme le début de l'interruption.

§ 4. L'opérateur du service de communications électroniques accessible au public autre qu'un service de communications interpersonnelles non fondé sur la numérotation offre à l'abonné ou à l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée :

1° 1 euro pour la période de seize heures suivant les huit premières heures de l'interruption. Pour chaque période de 24 heures suivante, la compensation du jour précédent est majorée de 1 euro et de 0,5 euro pour chaque jour que dure l'interruption;

2° dans le cas d'un abonnement, au moins 1/30e de la redevance d'abonnement mensuelle pour des services de communications électroniques, lorsque celle-ci dépasse la valeur de la compensation visée au 1°;

3° l'opérateur peut par dérogation aux 1° et 2° offrir une compensation en nature décrite avec précision et qui dépasse au minimum la valeur de la compensation financière visée au 1°.

En cas d'offre groupée, la compensation visée à l'alinéa 1er, 2°, est calculée sur l'intégralité de la redevance d'abonnement mensuelle pour des services de communications électroniques inclus dans la totalité de l'offre groupée.

En l'absence de choix de l'abonné ou de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée, la compensation financière visée à l'alinéa 1er, 1° et 2°, est octroyée.

§ 5. Les montants mentionnés au paragraphe 4 sont indexés annuellement selon l'indice des prix à la consommation.

§ 6. Si l'incident qui a donné lieu à la compensation financière au sens de cet article s'est produit sur le réseau public de communications électroniques d'un opérateur autre que l'opérateur du service de communications électroniques accessible au public visé aux paragraphes 1er et 4, et que ce dernier opérateur a conclu un accord avec l'opérateur de réseau pour l'utilisation du réseau public de communications électroniques sur lequel l'incident s'est produit, alors l'opérateur visé aux paragraphes 1er et 4 a droit de la part de l'opérateur du réseau de communications électroniques sur lequel l'incident s'est produit à l'indemnisation de la compensation financière qu'il octroie à ses abonnés et utilisateurs finaux.

§ 7. Le présent article ne s'applique pas en cas de force majeure ».

B.4.2. Les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 2024 mentionnent :

« Cet amendement vise à remplacer l'article 113/2 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après : LCE).

L'article 113/2 remplacé prévoyait qu'un arrêté royal peut être pris, sur proposition de l'IBPT. Il n'y a toutefois aucune raison d'opter pour le passage par un arrêté royal : un texte de loi clair et concis profite à la sécurité juridique et souligne l'importance de cette réglementation.

C'est la raison pour laquelle il est opté pour le remplacement de l'article 113/2 par le projet de texte proposé.

Dans le passé, l'IBPT a organisé des tables rondes avec les opérateurs et a également reçu de leur part une contribution écrite concernant la manière dont ils compensent les interruptions de service.

Les informations reçues par l'IBPT des différents opérateurs et issues de conversations avec une organisation de consommateurs ont mis en exergue des problèmes tels qu'une attitude passive de la part des opérateurs qui attendent que les clients concernés demandent une compensation, un manque de clarté concernant la compensation à laquelle les clients peuvent prétendre, etc.

Il y a peu de raisons de supposer que la situation des abonnés ou des utilisateurs de cartes prépayées, en cas d'interruption du service, serait plus avantageuse aujourd'hui. Les raisons précédentes justifient la réglementation proposée.

Le paragraphe 1er stipule que cette réglementation est d'application en cas d'interruption complète du service suite à une défaillance ininterrompue du réseau durant plus de 8 heures.

Le service est interrompu lorsque les signaux envoyés ou distribués n'arrivent pas à destination ou que leur qualité est tellement mauvaise que l'on peut raisonnablement dire que le service est *de facto* interrompu.

Toutefois, cela implique que lorsque l'interruption n'est pas complète et que les utilisateurs dans la zone touchée disposent toujours d'un service, même si celui-ci est d'une qualité inférieure à la normale, la réglementation proposée n'est pas applicable.

L'exigence selon laquelle le service doit être complètement interrompu ou considéré comme tel se justifie du point de vue de la clarté. Pour ne pas imposer de charges inéquitables aux opérateurs, la loi prévoit que les interruptions qui ne durent pas plus de 8 heures ne doivent pas être indemnisées : il convient en effet d'éviter que toute interruption, même très brève, ne donne lieu à une compensation.

Un tel système soumettrait en effet les opérateurs à une charge administrative considérable. En outre, les opérateurs s'efforcent généralement de remédier rapidement à la panne. L'on peut supposer que la grande majorité des clients le souhaite également. Cela n'a par conséquent pas de sens d'hypothéquer la réparation potentiellement rapide en imposant aux opérateurs une compensation dès ' la première minute '.

La période au cours de laquelle les opérateurs ne sont pas tenus de prévoir une compensation ne peut en même temps pas être trop longue : une période trop longue ne constituerait plus un incitant pour les opérateurs à remédier rapidement à l'interruption et éroderait de facto cette réglementation.

Le paragraphe 1er prévoit en outre que les utilisateurs finaux suivants entrent en ligne de compte pour une compensation :

a) les abonnés qui ont souscrit un plan tarifaire destiné à une utilisation résidentielle pourront bénéficier d'une compensation suite à une interruption de à l'adresse d'installation (services qui sont livrés à une localisation fixe) et en cas de services mobiles, l'interruption à l'adresse de facturation;

b) l'abonné d'un service de communication électronique public mobile lorsque son adresse de facturation se trouve dans la zone touchée;

c) les utilisateurs de cartes prépayées qui sont domiciliés ou établis dans la zone touchée. Les utilisateurs de cartes prépayées domiciliés ou établis dans la zone touchée doivent certes s'identifier vis-à-vis de l'opérateur en question sur la base de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée; toutefois, cette identification ne comprend pas nécessairement l'adresse de l'utilisateur; par conséquent, lorsque ces utilisateurs souhaitent demander une compensation, ils doivent contacter eux-mêmes l'opérateur et lui fournir leur adresse de domiciliation ou d'établissement.

Ce critère a pour effet que, en cas d'abonnés mobiles ou d'utilisateurs de cartes prépayées mobiles, tous ceux qui sont concernés par l'interruption ne seront sans doute pas indemnisés. Les utilisateurs d'appareils mobiles qui se trouvent par hasard dans la zone où a lieu l'interruption ne relèvent notamment pas du champ d'application de ces dispositions. La raison en est simple : pour un fonctionnement correct dans la pratique de la réglementation proposée, cette dernière doit être facile à mettre en œuvre. L'on ne voit en effet pas comment et par qui il peut être déterminé de manière fiable si un abonné ou un utilisateur de carte prépayée donné se trouvait bien dans la zone d'interruption. En raison de l'interruption, l'opérateur n'est en effet pas en mesure de le déterminer lui-même. Démontrer la présence de l'abonné ou de l'utilisateur de carte prépayée dans la zone (par exemple sur la base d'un séjour dans un hôtel ou de déclarations de tiers) est trop compliqué. L'on peut sans doute envisager des solutions techniques pour démontrer la présence de quelqu'un pendant une durée déterminée dans la zone de l'interruption de service. Abstraction faite d'objections pratiques éventuelles et des coûts liés à une telle solution, celle-ci peut également donner lieu à une atteinte considérable à la vie privée et l'on est en droit de se poser la question de savoir si une telle solution technique éventuelle serait proportionnée.

Le paragraphe 2 précise en quoi consiste un service interrompu tel que mentionné au paragraphe 1er, à savoir un service standalone interrompu ou un service faisant partie d'une offre groupée. Dans le cas d'une offre groupée, il n'est donc pas nécessaire que tous les services inclus dans l'offre soient interrompus.

Par exemple, en cas de pack triple play comprenant la télévision, la téléphonie et l'accès à Internet, l'on parle d'une interruption complète du service de communications électroniques lorsque, par exemple, le service téléphonique n'est pas disponible. Pour l'application de ces dispositions, il n'est par conséquent pas nécessaire que les trois services qui constituent le pack triple play soient tous indisponibles.

La cause de l'interruption ne peut pas être attribuable au comportement du client en question. Par exemple, une interruption à la suite d'un défaut de paiement ou d'une utilisation

inappropriée du raccordement ou de l'équipement terminal ne donne évidemment pas droit à l'indemnité.

Il doit également s'agir d'une interruption, à savoir que le consommateur a effectivement bénéficié d'un service mais ne le reçoit plus à la suite d'un incident. La suspension ou l'arrêt volontaire du service par l'opérateur, par exemple à la fin de l'abonnement ou en cas de retard de paiement de l'abonné, n'est pas considéré comme une interruption. L'absence d'un service, par exemple, parce qu'un réseau ne couvre pas un endroit donné, ne constitue pas non plus une interruption au sens de cet article.

Le paragraphe 3 prévoit que le début de l'interruption peut être déterminé de deux manières : soit au moment de la notification de l'interruption par l'opérateur à l'IBPT : l'article 107/3, § 2, LCE, impose en effet aux opérateurs de ' [notifier] sans délai à l'Institut tout incident de sécurité ayant eu un impact significatif '. La décision de l'IBPT du 14 décembre 2017 concernant les seuils et les modalités de notification d'incidents de sécurité dans le secteur des communications électroniques prévoit qu'un incident ayant un impact significatif peut notamment inclure que l'incident dure au moins une heure et affecte au moins 25.000 utilisateurs finaux. Lorsqu'un utilisateur affecté (c.-à-d. un abonné ou un détenteur de carte prépayée) habitant dans la zone de la panne a signalé cette dernière à son opérateur, celui-ci propose une compensation si la panne dure plus de 8 heures. Dans le cas d'une interruption non visée par l'article 107/3, § 2, la date de début de l'interruption est le moment où elle est signalée à l'opérateur par un utilisateur. En effet, on peut supposer que les utilisateurs impactés par une panne se tourneront vers leur opérateur. Toutefois, afin d'éviter que des utilisateurs qui ne sont pas au courant de cette réglementation ne passent à côté d'une indemnisation simplement parce qu'ils ne l'ont pas demandée, il appartient à l'opérateur de proposer la compensation à chaque abonné impacté, qu'il l'ait demandée ou non.

Le paragraphe 4 détermine les types de compensations que les opérateurs peuvent offrir aux clients concernés. Il est important que les abonnés et les utilisateurs de cartes prépayées concernés soient explicitement informés de l'avantage en nature que l'opérateur souhaite leur octroyer et qu'une liberté de choix claire leur soit également offerte. Dans le passé, l'on a en effet constaté que les opérateurs compensaient unilatéralement les clients en leur offrant pendant un certain temps l'accès à des chaînes de télévision qui n'intéressaient pas en soi ces clients. Il convient d'éviter de telles situations.

La compensation financière prévue consiste en une indemnité minimale. En combinaison avec la durée de perturbation précitée de 8 heures, l'indemnité minimale d'un abonné possédant une redevance d'abonnement mensuelle de 25 euros équivaut à ce qui suit :

- en cas d'interruption de 0 à 8 heures : pas d'indemnité;
- en cas d'interruption entre 8 et 24 heures, une indemnité de 1 euro;
- en cas d'interruption entre 24 heures et 48 heures :  $1 + 1 + 0,5 = 2,5$  euros;
- en cas d'interruption entre 48 heures et 72 heures :  $2,5 + 1 + 0,5 + 0,5 = 4,5$  euros;

- en cas d'interruption entre 72 heures et 96 heures :  $4,5 + 1 + 0,5 + 0,5 + 0,5 = 7$  euros.

Ce système vise à inciter l'opérateur à résoudre les pannes rapidement et efficacement, car chaque jour de panne supplémentaire entraîne des coûts plus élevés.

Afin de veiller à ce que la réglementation en matière de compensation reste la plus simple possible, l'on se basera sur la redevance d'abonnement mensuelle (totale) pour le calcul du montant de compensation minimal par jour dans le cas d'offres groupées, c.-à-d. des contrats dans le cadre desquels plusieurs services sont proposés moyennant une indemnité mensuelle fixe. Pour ces différents services, une redevance d'abonnement unique est en effet due. Le montant qui est payé pour chaque service séparément n'est en outre pas transparent. C'est la raison pour laquelle ici aussi, il est opté pour la simplicité et le montant de compensation minimal par jour est basé sur le prix d'abonnement mensuel total pour l'ensemble de l'offre groupée.

Il doit donc s'agir de la redevance d'abonnement mensuelle pour les services de communications électroniques tels que définis à l'article 2, 5°, de la présente loi, c'est-à-dire de facto la téléphonie, l'internet en tant que service standalone ou dans le cadre d'une offre groupée, et les services de télévision dans le cadre d'une offre groupée. Les services supplémentaires tels que les services de streaming, les services antivirus, etc. ne doivent pas être pris en compte par les opérateurs lors de la détermination du 1/30e de la redevance d'abonnement concernée.

Le présent article ne doit pas être considéré comme une indemnité pour d'éventuels dommages encourus. Il s'agit plutôt d'un règlement équitable en ce sens qu'un abonné ne doit pas payer de redevance d'abonnement pour les jours où il ne bénéficie pas du service auquel il est abonné en raison d'une interruption de la fourniture du service. Le même raisonnement est valable pour les utilisateurs de cartes prépayées qui ne versent pas de sommes à l'avance, pour des jours où le service serait interrompu. Cette réglementation légale n'empêche par conséquent pas d'éventuelles demandes d'indemnisation.

Il apparaît ainsi clairement aussi que cette réglementation ne remplace pas d'autres compensations (financières ou en nature) que l'opérateur accorderait éventuellement : l'indemnité légale ne concerne que la redevance d'abonnement mensuelle et la constatation qu'au cours du mois en question, le service de communications électroniques en question a été interrompu pendant plusieurs jours.

L'opérateur peut en outre octroyer d'autres compensations pour des raisons commerciales ou contractuelles.

Les paragraphes précédents désignent le fournisseur du service comme étant la partie tenue d'offrir une compensation à ses abonnés et utilisateurs finaux. Cela est logique étant donné que seul l'opérateur de services a un lien contractuel avec eux. Toutefois, certains opérateurs de services ont recours au réseau d'autres opérateurs pour offrir leurs propres services. Si un incident sur le réseau de l'opérateur de réseau est à l'origine de l'interruption complète au sens de cet article, l'opérateur de réseau est alors tenu d'indemniser les opérateurs de services pour les interruptions sur la partie du réseau qui relève de la responsabilité de l'opérateur de réseau. Le paragraphe 7 ancre ce principe. De cette manière, les opérateurs de services sont indemnisés pour les compensations qu'ils versent à leurs clients finaux.



Le paragraphe 7 exclut l'application de compensations en cas de force majeure, étant donné qu'il ne serait pas équitable d'y contraindre les opérateurs dans des conditions imprévisibles et irrésistibles » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3856/002, pp. 62-68).

B.4.3. L'entrée en vigueur de l'article 62 de la loi du 3 mai 2024 est fixée à l'article 98 de cette même loi, qui dispose que « l'article 62 entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de la publication de la présente loi au *Moniteur belge* ».

La loi du 3 mai 2024 ayant été publiée au *Moniteur belge* le 31 mai 2024, la disposition attaquée est entrée en vigueur le 1er novembre 2024.

#### *Quant au fond*

B.5.1. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétences doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.5.2. La Cour examine donc d'abord le moyen qui est pris de la violation des règles répartitrices de compétences, puis les autres moyens, pris de la violation de plusieurs droits fondamentaux et de dispositions du droit de l'Union européenne.

#### *En ce qui concerne les règles répartitrices de compétences*

B.6.1. Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 127, § 1er, 1°, et 143, § 1er, de la Constitution, des articles 4, 6°, 6, § 1er, VI, et 92bis, § 4sexies, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 9 de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 « entre l'État 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 » (ci-après : l'accord de coopération du 17 novembre 2006), lus en combinaison avec le principe de la proportionnalité dans l'exercice des compétences et avec l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2018/1972.

B.6.2. En substance, la partie requérante soutient que la disposition attaquée aurait dû faire l'objet d'une concertation préalable entre l'autorité fédérale et les communautés, conformément à l'article 9, alinéa 2, de l'accord de coopération du 17 novembre 2006, eu égard à la portée de l'article 113/2 de la loi du 13 juin 2005, qui vise notamment à protéger les consommateurs dans le domaine des services des médias audiovisuels et sonores.

B.7.1. L'article 9, alinéa 2, de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 énonce :

« Le Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision a pour mission d'organiser de manière concertée, dans le respect des compétences de chacun et selon les modalités et procédures fixées en Comité de concertation, la consultation mutuelle relative aux initiatives respectives concernant la rédaction d'un projet de législation sur la radiodiffusion et les télécommunications ».

B.7.2. Il ressort des pièces produites par le Conseil des ministres dans le cadre du recours présentement examiné que l'avant-projet qui est à l'origine de la disposition attaquée a été transmis par voie électronique au Comité interministériel des télécommunications et de la radiodiffusion, sur la base de l'article 9 de l'accord de coopération précité, en date du 7 décembre 2023.

B.7.3. Le cinquième moyen repose sur une prémisse erronée et il n'est dès lors pas fondé.

*En ce qui concerne les droits fondamentaux*

*Premier moyen*

B.8.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 29, 101, 104, 105, paragraphe 5, et 108 de la

directive (UE) 2018/1972 et avec les articles 4, paragraphe 4, 5 et 6 du règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 « établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union » (ci-après : le règlement (UE) 2015/2120).

B.8.2. En substance, la partie requérante soutient que la disposition attaquée confère aux utilisateurs finaux une protection plus favorable que celle qui est prévue aux articles 104, 105 et 108 de la directive (UE) 2018/1972, alors qu'en application de l'article 101 de cette même directive, ces dispositions sont d'harmonisation complète, de sorte que les États membres ne peuvent pas s'en écarter (première branche). Par ailleurs, la partie requérante affirme que la disposition attaquée constitue une sanction qui n'est pas formellement prévue à l'article 29 de la directive (UE) 2018/1972, de sorte qu'elle n'est pas admissible (deuxième branche). Enfin, la partie requérante fait valoir que les articles 4, paragraphe 4, 5 et 6 du règlement (UE) 2015/2120 n'autorisent pas la disposition attaquée (troisième à cinquième branches).

B.8.3. À titre subsidiaire, la partie requérante et les parties intervenantes demandent que plusieurs questions préjudicielles soient posées à la Cour de justice de l'Union européenne, afin que celle-ci détermine si les dispositions de référence précitées et le principe de proportionnalité issu du droit de l'Union européenne s'opposent à l'adoption d'une mesure nationale telle que celle qui est prévue dans la disposition attaquée.

B.9. Lorsqu'une question d'interprétation du droit de l'Union européenne est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours en vertu du droit national, cette juridiction est tenue de poser la question à la Cour de justice, conformément à l'article 267, troisième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE).

Ce renvoi n'est toutefois pas nécessaire lorsque cette juridiction a constaté que la question soulevée n'est pas pertinente, que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'interprétation correcte du droit de l'Union

s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable (CJCE, 6 octobre 1982, C-283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335, point 21; grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, point 33). À la lumière de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), ces motifs doivent ressortir à suffisance de la motivation de l'arrêt par lequel la juridiction refuse de poser la question préjudicielle (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, point 51).

L'exception du défaut de pertinence a pour effet que la juridiction nationale n'est pas tenue de poser une question lorsque « la question n'est pas pertinente, c'est-à-dire dans les cas où la réponse à cette question, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution du litige » (CJUE, 15 mars 2017, C-3/16, *Aquino*, ECLI:EU:C:2017:209, point 43; grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, point 34).

L'exception selon laquelle l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec évidence implique que la juridiction nationale doit être convaincue que la même évidence s'imposerait également aux autres juridictions de dernier ressort des autres États membres et à la Cour de justice. Elle doit à cet égard tenir compte des caractéristiques propres au droit de l'Union, des difficultés particulières que présente l'interprétation de ce dernier et du risque de divergences de jurisprudence au sein de l'Union. Elle doit également tenir compte des différences entre les versions linguistiques de la disposition concernée dont elle a connaissance, notamment lorsque ces divergences sont exposées par les parties et qu'elles sont avérées. Enfin, elle doit également avoir égard à la terminologie propre à l'Union et aux notions autonomes dans le droit de l'Union, ainsi qu'au contexte de la disposition applicable à la lumière de l'ensemble des dispositions du droit de l'Union, de ses finalités et de l'état de son évolution à la date à laquelle l'application de la disposition en cause doit être faite (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, points 40-46).

Pour le surplus, une juridiction nationale statuant en dernier ressort peut s'abstenir de soumettre une question préjudicielle à la Cour « pour des motifs d'irrecevabilité propres à la procédure devant cette juridiction, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité » (CJCE, 14 décembre 1995, C-430/93 et C-431/93, *van Schijndel et van Veen*, ECLI:EU:C:1995:441, point 17; CJUE, 15 mars 2017, C-3/16, précité, point 56; grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, point 61).

B.10.1. Le Conseil des ministres soutient que le premier moyen est irrecevable, d'une part, en tant qu'il est pris de la violation de plusieurs dispositions du droit de l'Union européenne, et, d'autre part, en tant qu'il ne démontre pas concrètement en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés.

B.10.2. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

Lorsqu'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination est alléguée en combinaison avec un autre droit fondamental, il suffit de préciser en quoi ce droit fondamental est violé. La catégorie de personnes pour lesquelles ce droit fondamental serait violé doit être comparée à la catégorie de personnes envers lesquelles ce droit fondamental est garanti.

Si le droit fondamental invoqué en combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination découle du droit de l'Union européenne, il est toutefois requis que la partie requérante démontre un lien de rattachement entre la disposition attaquée et le champ d'application du droit de l'Union.

B.10.3. L'examen de l'exception d'irrecevabilité amène donc la Cour à examiner, d'une part, si les dispositions du droit de l'Union européenne citées en B.8.1 consacrent l'existence d'un droit fondamental et, d'autre part, si la disposition attaquée relève du champ d'application de celles-ci.

B.11.1. La directive (UE) 2018/1972 a pour objet de créer « un cadre harmonisé pour la réglementation des réseaux de communications électroniques, des services de communications électroniques et des ressources et services associés, et de certains aspects des équipements terminaux », de déterminer « les tâches incombant aux autorités de régulation nationales et, s'il y a lieu, aux autres autorités compétentes » et d'établir « une série de procédures visant à garantir l'application harmonisée du cadre réglementaire dans l'ensemble de l'Union »

(article 1er, paragraphe 1). Par ailleurs, son application est sans préjudice de celle du règlement (UE) 2015/2120 (article 1er, paragraphe 3, *d*)).

L'article 2 de la directive (UE) 2018/1972 définit les notions de « réseaux de communications électroniques », de « services de communications électroniques », de « ressources associées », de « services associés » et d'« équipements terminaux » :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) 'réseau de communications électroniques', les systèmes de transmission, qu'ils soient ou non fondés sur une infrastructure permanente ou une capacité d'administration centralisée et, le cas échéant, les équipements de commutation ou de routage et les autres ressources, y compris les éléments de réseau qui ne sont pas actifs, qui permettent l'acheminement de signaux par câble, par la voie hertzienne, par moyen optique ou par d'autres moyens électromagnétiques, comprenant les réseaux satellitaires, les réseaux fixes (avec commutation de circuits ou de paquets, y compris l'internet) et mobiles, les systèmes utilisant le réseau électrique, pour autant qu'ils servent à la transmission de signaux, les réseaux utilisés pour la radiodiffusion sonore et télévisuelle et les réseaux câblés de télévision, quel que soit le type d'information transmise;

[...]

4) 'service de communications électroniques', le service fourni normalement contre rémunération via des réseaux de communications électroniques qui, à l'exception des services consistant à fournir des contenus transmis à l'aide de réseaux et de services de communications électroniques ou à exercer une responsabilité éditoriale sur ces contenus, comprend les types de services suivants :

*a*) un 'service d'accès à l'internet' défini à l'article 2, deuxième alinéa, point 2, du règlement (UE) 2015/2120;

*b*) un service de communications interpersonnelles; et

*c*) des services consistant entièrement ou principalement en la transmission de signaux tels que les services de transmission utilisés pour la fourniture de services de machine à machine et pour la radiodiffusion;

[...]

10) 'ressources associées', les services associés, infrastructures physiques et autres ressources ou éléments associés à un réseau de communications électroniques ou à un service de communications électroniques, qui permettent ou soutiennent la fourniture de services via ce réseau ou ce service ou en ont le potentiel, et comprennent les bâtiments ou accès aux bâtiments, le câblage des bâtiments, les antennes, tours et autres constructions de soutènement, les gaines, conduites, pylônes, regards de visite et armoires;

11) ‘ service associé ’, un service associé à un réseau de communications électroniques ou à un service de communications électroniques, qui permet ou soutient la fourniture, l’auto-fourniture ou la fourniture automatisée de services via ce réseau ou ce service ou en a le potentiel, et comprend la conversion du numéro d’appel ou des systèmes offrant des fonctionnalités équivalentes, les systèmes d’accès conditionnel et les guides électroniques de programmes (EPG), ainsi que d’autres services tels que ceux relatifs à l’identité, l’emplacement et l’occupation;

[...]

41) ‘ équipement terminal ’, un équipement terminal au sens de l’article 1er, point 1), de la directive 2008/63/CE de la Commission » ; ».

L’article 29, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/1972 énonce :

« Les États membres déterminent le régime des sanctions, y compris, le cas échéant, les amendes, les montants forfaitaires à caractère non pénal ou les astreintes applicables aux violations des dispositions nationales adoptées en vertu de la présente directive ou de toute décision contraignante adoptée par la Commission, les autorités de régulation nationales ou les autres autorités compétentes en application de la présente directive, et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions. Dans les limites du droit national, les autorités de régulation nationales et les autres autorités compétentes ont le pouvoir d’imposer de telles sanctions. Les sanctions ainsi prévues sont appropriées, effectives, proportionnées et dissuasives ».

Les articles 101, 104, 105 et 108 de la directive (UE) 2018/1972 font partie du titre III (« Droits des utilisateurs finaux ») de la partie III de cette directive.

B.11.2. L’article 101, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/1972, qui concerne le « niveau d’harmonisation », dispose :

« Les États membres ne maintiennent ni n’introduisent dans leur droit national des dispositions en matière de protection des utilisateurs finaux qui s’écarterent des articles 102 à 115, y compris des dispositions plus ou moins strictes visant à garantir un niveau de protection différent, sauf dispositions contraires prévues dans le présent titre ».

Au sens de la directive (UE) 2018/1972, la notion d’« utilisateurs finaux » renvoie aux « utilisateur[s] qui ne fourni[ssent] pas de réseaux de communications électroniques publics ou de services de communications électroniques accessibles au public » (article 2, 14)).

Le degré d'harmonisation des droits des utilisateurs finaux dans le cadre de la directive (UE) 2018/1972 est également précisé par le considérant n° 257 de la directive, lequel énonce :

« Les divergences dans la mise en œuvre des règles de protection des utilisateurs finaux ont créé d'importantes entraves au marché unique touchant aussi bien les fournisseurs de services de communications électroniques que les utilisateurs finaux. L'applicabilité de règles identiques assurant un niveau commun élevé de protection dans l'ensemble de l'Union devrait réduire ces entraves. Une harmonisation complète et graduée des droits des utilisateurs finaux prévus par la présente directive devrait renforcer considérablement la sécurité juridique tant pour les utilisateurs finaux et que pour les fournisseurs de services de communications électroniques et devrait réduire sensiblement les obstacles à l'entrée et la charge inutile de mise en conformité résultant de la fragmentation des règles. Une harmonisation complète contribue à la suppression des entraves au fonctionnement du marché intérieur résultant de dispositions nationales relatives aux droits des utilisateurs finaux qui protègent en même temps les fournisseurs nationaux contre la concurrence des autres États membres. Pour atteindre un niveau commun élevé de protection, il convient de renforcer raisonnablement dans la présente directive plusieurs dispositions relatives aux droits des utilisateurs finaux en tenant compte des meilleures pratiques dans les États membres. L'harmonisation complète de leurs droits renforce la confiance des utilisateurs finaux dans le marché intérieur puisqu'ils bénéficient d'un niveau de protection élevé équivalent lorsqu'ils utilisent des services de communications électroniques, non seulement dans leur État membre mais également lorsqu'ils séjournent, travaillent ou voyagent dans d'autres États membres. 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 ».

B.11.3. L'article 104 de la directive (UE) 2018/1972, intitulé « Qualité du service lié aux services d'accès à l'internet et aux services de communications interpersonnelles accessibles au public », dispose :

« 1. Les autorités de régulation nationales, en coordination avec les autres autorités compétentes, peuvent exiger des fournisseurs de services d'accès à l'internet et de services de communications interpersonnelles accessibles au public la publication, à l'attention des utilisateurs finaux, d'informations complètes, comparables, fiables, faciles à exploiter et actualisées sur la qualité de leurs services, dans la mesure où ils contrôlent au moins certains éléments du réseau, soit directement soit en vertu d'un accord sur le niveau de service à cet effet, et sur les mesures prises pour assurer un accès d'un niveau équivalent pour les utilisateurs



finaux handicapés. Les autorités de régulation nationales, en coordination avec les autres autorités compétentes, peuvent également exiger des fournisseurs de services de communications interpersonnelles accessibles au public qu'ils informent les consommateurs, si la qualité des services qu'ils proposent dépend de facteurs extérieurs, notamment du contrôle de la transmission des signaux ou de la connectivité du réseau.

Ces informations sont fournies, sur demande, aux autorités de régulation nationales et, le cas échéant, aux autres autorités compétentes avant leur publication.

Les mesures visant à garantir la qualité du service respectent le règlement (UE) 2015/2120.

2. Les autorités de régulation nationales, en coordination avec les autres autorités compétentes, précisent, en tenant le plus grand compte des lignes directrices de l'ORECE, les indicateurs relatifs à la qualité du service à mesurer, les méthodes de mesure applicables, ainsi que le contenu, la forme et le mode de publication des informations, y compris les éventuels mécanismes de certification de la qualité. Le cas échéant, les indicateurs, les définitions et les méthodes de mesure énoncés à l'annexe X sont utilisés.

Au plus tard le 21 juin 2020, afin de contribuer à une application cohérente du présent paragraphe et de l'annexe X, l'ORECE adopte, après avoir consulté les parties prenantes et en étroite coopération avec la Commission, des lignes directrices détaillant les indicateurs utiles en matière de qualité du service, y compris les indicateurs pertinents pour les utilisateurs finaux handicapés, les méthodes de mesure applicables, le contenu et le format de publication des informations, ainsi que les mécanismes de certification de la qualité ».

L'article 105, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/1972, intitulé « Durée et résiliation des contrats », dispose :

« Tout écart significatif, permanent ou fréquent, entre les performances réelles d'un service de communications électroniques, autre qu'un service d'accès à l'internet ou qu'un service de communications interpersonnelles non fondé sur la numérotation, et les performances indiquées dans le contrat est considéré comme une base habilitant le consommateur à se prévaloir des voies de recours qui lui sont ouvertes conformément au droit national, et notamment du droit de résilier le contrat sans frais ».

Enfin, l'article 108 de la directive (UE) 2018/1972, intitulé « Disponibilité des services », dispose :

« Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la disponibilité la plus complète possible des services de communications vocales et des services d'accès à l'internet fournis via des réseaux de communications électroniques publics en cas de défaillance catastrophique des réseaux ou de force majeure. Les États membres veillent à ce que les fournisseurs de services de communications vocales prennent toutes les mesures nécessaires

pour garantir un accès ininterrompu aux services d'urgence et une transmission ininterrompue des alertes publiques ».

B.12.1. Le règlement (UE) 2015/2120 a pour objet d'établir « des règles communes destinées à garantir le traitement égal et non discriminatoire du trafic dans le cadre de la fourniture de services d'accès à l'internet et les droits connexes des utilisateurs finals » et d'instaurer « un nouveau mécanisme de fixation des prix de détail pour les services d'itinérance réglementés dans l'ensemble de l'Union, en vue de supprimer les frais d'itinérance au détail supplémentaire sans provoquer de distorsion sur le marché national ou sur le marché visé » (article 1er).

L'article 2, alinéa 2, 2), du règlement (UE) 2015/2120 définit le « service d'accès à l'internet » comme « un service de communications électroniques accessible au public, qui fournit un accès à l'internet et, partant, une connectivité entre la quasi-totalité des points terminaux de l'internet, quels que soient la technologie du réseau ou les équipements terminaux utilisés ».

B.12.2. L'article 4, paragraphe 4, du règlement (UE) 2015/2120, intitulé « Mesures de transparence garantissant l'accès à un internet ouvert », dispose :

« Tout écart significatif, permanent ou récurrent, entre les performances réelles des services d'accès à l'internet en matière de débit ou d'autres paramètres de qualité de service et les performances indiquées par le fournisseur de services d'accès à l'internet conformément aux points a) à d) du paragraphe 1, est, lorsque les faits pertinents sont établis par un mécanisme de surveillance agréé par l'autorité réglementaire nationale, réputé constituer une performance non conforme aux fins du déclenchement des voies de recours ouvertes au consommateur conformément au droit national.

[...] ».

L'article 5 du règlement (UE) 2015/2120, intitulé « Surveillance et exécution », dispose :

« 1. Les autorités réglementaires nationales surveillent étroitement l'application des articles 3 et 4 et veillent au respect de ces articles, et encouragent la disponibilité permanente de services d'accès à l'internet non discriminatoires à des niveaux de qualité qui correspondent à l'état d'avancement des technologies. À cette fin, les autorités réglementaires nationales peuvent imposer des exigences concernant des caractéristiques techniques, des exigences minimales de qualité du service et d'autres mesures adéquates et nécessaires à un ou plusieurs fournisseurs de communications électroniques au public, y compris les fournisseurs de services d'accès à l'internet.

Les autorités réglementaires nationales publient tous les ans des rapports sur la surveillance qu'elles exercent et sur leurs constatations, et remettent ces rapports à la Commission et à l'ORECE.

2. À la demande de l'autorité réglementaire nationale, les fournisseurs de communications électroniques au public, y compris les fournisseurs de services d'accès à l'internet, mettent à la disposition de cette autorité réglementaire nationale, des informations relatives aux obligations énoncées aux articles 3 et 4, notamment des informations concernant la gestion de la capacité de leur réseau et du trafic, ainsi que des justifications de toute mesure de gestion du trafic appliquée. Ces fournisseurs fournissent les informations demandées dans les délais et selon le degré de précision exigés par l'autorité réglementaire nationale.

3. Au plus tard le 30 août 2016, afin de contribuer à l'application cohérente du présent règlement, l'ORECE émet, après consultation des parties intéressées et en étroite coopération avec la Commission, des lignes directrices pour la mise en œuvre des obligations incombant aux autorités réglementaires nationales en vertu du présent article.

4. Le présent article s'entend sans préjudice des missions confiées par les États membres aux autorités réglementaires nationales ou à d'autres autorités compétentes conformément au droit de l'Union ».

Enfin, l'article 6 du règlement (UE) 2015/2120, intitulé « Sanctions », énonce :

« Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des articles 3, 4 et 5 et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres notifient ce régime et ces mesures à la Commission au plus tard le 30 avril 2016 et toute modification ultérieure les concernant dans les meilleurs délais ».

B.13.1. Il s'ensuit que les articles 29, 101, 104, 105, paragraphe 5, et 106 de la directive (UE) 2018/1972 et les articles 4, paragraphe 4, 5 et 6 du règlement (UE) 2015/2120 constituent pour les utilisateurs finaux et les consommateurs des services de communications électroniques des garanties qui peuvent être invoquées devant la Cour, en combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.13.2. Il reste à déterminer si la disposition attaquée relève du champ d'application de ces dispositions.

B.14.1. L'article 113/2 de la loi du 13 juin 2005, tel qu'il a été remplacé par l'article 62 de la loi du 3 mai 2024, a pour objet d'offrir une « compensation » en cas d'interruption complète de plus de huit heures de la fourniture d'un service de communications électroniques accessible

au public, au sens de cette disposition, en raison d'une défaillance ininterrompue du réseau (§ 1er).

Les travaux préparatoires reproduits en B.4.2 précisent que la compensation précitée n'est pas une indemnité pour le dommage éventuellement occasionné, mais un « règlement équitable » sans préjudice des autres indemnisations accordées par l'opérateur concerné.

En outre, ces mêmes travaux préparatoires précisent que la compensation ne s'applique pas lorsque les utilisateurs de la zone concernée disposent toujours d'un service, même si celui-ci est d'une qualité inférieure à la normale.

B.14.2. Il ressort de ce qui est dit en B.11.2 qu'en application de l'article 101 de la directive (UE) 2018/1972, les États membres ne peuvent en principe pas s'écarter du niveau de protection des utilisateurs finaux prévu aux articles 104, 105, paragraphe 5, et 108 de la directive (UE) 2018/1972, mais que ces dispositions n'ont aucune incidence sur les aspects de la protection de ces utilisateurs qui ne sont pas régis explicitement par la directive précitée.

B.14.3. L'article 104 de la directive (UE) 2018/1972 prévoit l'obligation d'information imputable aux fournisseurs de services d'accès à l'internet et de services de communications interpersonnelles accessibles au public en ce qui concerne la qualité des services précités.

La disposition attaquée n'a pas pour objet de prévoir une telle obligation ni d'en déterminer les modalités.

B.14.4. L'article 105, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/1972 prévoit le droit du consommateur à se prévaloir des voies de recours, en vue, notamment, d'obtenir la résiliation sans frais du contrat, dans l'hypothèse d'un écart significatif, permanent ou fréquent, entre, d'une part, les performances réelles du service de communications électroniques visé et, d'autre part, les performances indiquées dans le contrat.

La disposition attaquée ne s'applique pas à cette hypothèse. Elle concerne la situation d'une interruption temporaire et ponctuelle du service visé, pour une durée de plus de huit heures.

B.14.5. L'article 108 de la directive (UE) 2018/1972 oblige les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la disponibilité la plus complète possible des services visés en cas de défaillance catastrophique des réseaux ou de force majeure et pour garantir un accès continu aux services d'urgence et une transmission ininterrompue des alertes publiques.

La disposition attaquée n'a pas pour objectif de garantir la disponibilité des réseaux dans les hypothèses de crise précitées.

B.14.6. Il s'ensuit que la disposition attaquée ne relève pas du champ d'application des articles 104, 105, paragraphe 5, et 108 de la directive (UE) 2018/1972.

Partant, elle ne constitue pas non plus la sanction applicable aux infractions aux dispositions nationales adoptées en vertu de la directive (UE) 2018/1972, au sens de l'article 29 de cette même directive.

B.14.7. L'article 4, paragraphe 4, du règlement (UE) 2015/2120 prévoit le droit du consommateur à se prévaloir des voies de recours en cas d'écart significatif, permanent ou récurrent entre les performances réelles des services d'accès à l'internet et les performances indiquées par le fournisseur de ces services.

Pour les mêmes motifs que ceux qui sont indiqués en B.14.4, la disposition attaquée ne relève pas du champ d'application de cette disposition ni, partant, de celui des articles 5 et 6 du règlement (UE) 2015/2120, qui concernent respectivement la surveillance et l'exécution des obligations prévues à l'article 4 du règlement (UE) 2015/2120 et les sanctions en cas de violation des articles 4 et 5 du règlement (UE) 2015/2120.

B.15. La disposition attaquée ne relève donc d'aucune des dispositions du droit de l'Union européenne citées en B.8.1, de sorte que le premier moyen n'est pas fondé.

B.16. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de poser à la Cour de justice les questions préjudicielles formulées par les parties requérantes et par la partie intervenante.

### *Deuxième moyen*

B.17.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de l'union économique et de l'unité monétaire, avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie, avec l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, avec l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 56 du TFUE, et, le cas échéant, avec l'article 29 de la directive (UE) 2018/1972 et avec l'article 6 du règlement (UE) 2015/2120.

B.17.2. En substance, la partie requérante soutient que la disposition attaquée n'est pas raisonnablement justifiée au regard de l'objectif de protection des consommateurs et que, partant, elle viole la liberté d'entreprendre et la libre prestation des services.

B.18. Le Conseil des ministres soutient que le deuxième moyen est irrecevable, dès lors qu'il ne démontre pas concrètement en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés.

B.19.1. La loi du 28 février 2013, qui a introduit l'article II.3 du Code de droit économique, a abrogé le décret dit d'Allarde des 2-17 mars 1791. Ce décret, qui garantissait la liberté de commerce et d'industrie, a régulièrement servi de norme de référence à la Cour dans son contrôle du respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.19.2. La liberté d'entreprendre, visée à l'article II.3 du Code de droit économique, doit s'exercer « dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi » (article II.4 du même Code).

B.19.3. La liberté d'entreprendre doit par conséquent être lue en combinaison avec les dispositions de droit de l'Union européenne applicables, ainsi qu'avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, au regard duquel la Cour peut effectuer directement un contrôle, dès lors qu'il s'agit d'une règle répartitrice de compétences.

B.20. La liberté d'entreprendre précitée est en outre étroitement liée à la liberté d'entreprise, au droit de travailler et à la liberté d'entreprendre, garantie par l'article 16 de la Charte, ainsi qu'à plusieurs libertés fondamentales garanties par le TFUE, notamment la libre prestation des services (article 56 du TFUE) et la liberté d'établissement (article 49 du TFUE).

Dès lors que l'article 16 de la Charte et l'article 56 du TFUE ont une portée analogue à celle de la liberté d'entreprendre, la Cour tient compte des garanties contenues dans ces dispositions dans le cadre de son contrôle de la disposition attaquée.

B.21. Il s'ensuit que le deuxième moyen est recevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de l'union économique et de l'unité monétaire, avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie, avec l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, avec l'article 16 de la Charte et avec l'article 56 du TFUE.

En revanche, pour les mêmes motifs que ceux qui amènent à conclure à l'irrecevabilité du premier moyen, le deuxième moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 29 de la directive (UE) 2018/1972 et avec l'article 6 du règlement (UE) 2015/2120.

B.22. 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. Celui-ci n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

En outre, des mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par la Charte et par le TFUE peuvent néanmoins être admises, dès lors qu'elles sont instaurées par la loi et qu'elles respectent la substance de ces droits et libertés, qu'elles répondent à des raisons impérieuses d'intérêt général ou aux exigences de la protection des droits et libertés d'autrui, qu'elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (CJUE, grande chambre, 22 janvier 2013, C-283/11, *Sky Österreich GmbH*, ECLI:EU:C:2013:28, points 45-50; grande chambre, 4 mai 2016, C-477/14, *Pillbox 38 (UK) Ltd*, ECLI:EU:C:2016:324, points 157-160; grande chambre, 13 novembre 2018, C-33/17, *Čepelník d.o.o.*, ECLI:EU:C:2018:896, point 42).

B.23.1. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.4.2 et du mémoire du Conseil des ministres que la disposition attaquée poursuit un objectif de protection des consommateurs, en l'occurrence celui de lutter contre les défaillances du marché des services de communications électroniques et contre les difficultés qui découlent de la passivité des opérateurs en cas d'interruption des services. Dans ce contexte, la disposition attaquée vise à rétablir l'équilibre dans les relations contractuelles entre les opérateurs et les consommateurs. Elle a également pour objectif d'inciter les opérateurs de réseaux à mettre plus rapidement un terme à l'interruption du réseau concerné.

B.23.2. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que la protection des consommateurs est un motif impérieux d'intérêt général, susceptible de justifier une restriction de la libre prestation des services (voy. notamment CJUE, 12 septembre 2013, C-475/11, *Konstantinides*, ECLI:EU:C:2013:542, point 51).

À cet égard, l'article 169, paragraphe 1, du TFUE dispose également que l'Union promeut les intérêts des consommateurs et garantit un niveau élevé de protection des consommateurs. De même, l'article 38 de la Charte prévoit qu'un niveau élevé de protection des consommateurs est garanti dans les politiques de l'Union.

B.23.3. La disposition attaquée poursuit dès lors un motif impérieux d'intérêt général.

B.24. Lorsqu'il est établi qu'un motif impérieux d'intérêt général peut justifier la restriction de la liberté d'entreprendre et de la libre prestation des services, la Cour doit encore



vérifier si les dispositions attaquées sont adéquates pour garantir la réalisation de cet objectif et si elles n'outrepassent pas la mesure du nécessaire pour atteindre le but fixé.

B.25.1. Le législateur, en prévoyant une compensation automatique en cas d'interruption complète de plus de huit heures du service concerné de communications électroniques, rétablit l'équilibre contractuel entre l'opérateur de réseau et le consommateur, améliore la situation des consommateurs en évitant à l'opérateur une charge administrative trop importante et incite les opérateurs de réseau à mettre fin le plus rapidement possible à l'interruption du réseau concerné.

Au regard de ces objectifs, peu importe que le consommateur ait ou non souhaité utiliser le service de communications électroniques pendant la période d'interruption et que l'interruption ait ou non été programmée par les opérateurs.

De même, il est approprié au regard de l'objectif précité, qui consiste à inciter les opérateurs à remédier à l'interruption dans un délai raisonnable, que le législateur n'ait pas prévu de plafond quant au montant de la compensation, de sorte que ce montant, calculé sur la base de l'article 113/2, § 4, de la loi du 13 juin 2005, est susceptible d'excéder le prix total de l'abonnement mensuel ou de la carte prépayée, lorsque l'interruption se prolonge au-delà d'une certaine durée.

B.25.2. Enfin, il n'apparaît pas que la disposition attaquée aille au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

La compensation prévue dans la disposition attaquée n'est en effet due que lorsqu'il s'agit d'une interruption complète ininterrompue d'au moins huit heures. Comme il est allégué dans les travaux préparatoires, une telle période de huit heures permet à la fois de ne pas imposer une charge inéquitable aux opérateurs et d'inciter ceux-ci à remédier à l'interruption dans un délai raisonnable.

En outre, le législateur a prévu que la disposition attaquée ne s'applique pas lorsque l'interruption est imputable au comportement du consommateur (article 113/2, § 2, 2°, de la loi

du 13 juin 2005), ni en cas de force majeure, ce qui recouvre l'hypothèse où l'interruption est causée par un tiers (article 113/2, § 7, de la loi du 13 juin 2005).

Enfin, il n'apparaît pas que les montants qui sont prévus dans la disposition attaquée imposent une charge financière excessive aux opérateurs.

B.26. Par conséquent, le régime attaqué satisfait aux exigences mentionnées en B.22.

B.27. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

### *Troisième moyen*

B.28.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de l'union économique et de l'unité monétaire, avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie et avec l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, lui-même lu en combinaison avec l'article II.3 du Code de droit économique et avec l'article 16 de la Charte.

B.28.2. En substance, la partie requérante fait valoir que la disposition attaquée crée une différence de traitement entre, d'une part, les « opérateurs de réseaux », c'est-à-dire les opérateurs gestionnaires de réseaux qui mettent ces réseaux à la disposition d'autres opérateurs de services de communications électroniques qui ne disposent pas de leurs propres réseaux et, d'autre part, ces autres opérateurs de services de communications électroniques. La partie requérante dénonce la circonstance que l'article 113/2, § 6, de la loi du 13 juin 2005 permet aux opérateurs relevant de la seconde catégorie d'obtenir le remboursement de la compensation versée à leurs propres consommateurs auprès de l'opérateur de réseau, dans le cas d'une interruption au sens de cette disposition.

B.28.3. Puisque les griefs des parties requérantes ne portent que sur l'article 113/2, § 6, de la loi du 13 juin 2005, la Cour limite son examen à cette disposition.

B.29.1. Le Conseil des ministres soutient que le troisième moyen est irrecevable en ce qu'il porte sur la violation du principe de l'union économique et de l'unité monétaire, du principe de la liberté de commerce et d'industrie, de l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, de l'article II.3 du Code de droit économique et de l'article 16 de la Charte.

B.29.2. Dès lors que les griefs des parties requérantes se limitent concrètement à la violation du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des autres dispositions de référence citées en B.28.1.

B.30.1. La différence de traitement soulevée invite la Cour à comparer la situation des opérateurs de réseaux et celle des opérateurs de services de communications électroniques qui n'utilisent pas leurs propres réseaux.

B.30.2. En application de l'article 113/2, § 6, de la loi du 13 juin 2005, dans l'hypothèse d'une interruption complète de plus de huit heures du réseau, l'opérateur de services de communications électroniques doit d'abord octroyer la compensation à ses propres clients, puis il peut se retourner contre l'opérateur de réseau pour être remboursé du montant versé. À l'inverse, l'opérateur de réseau ne peut pas obtenir le remboursement de la compensation versée.

Les opérateurs relevant des catégories citées au moyen sont comparables, dès lors qu'ils sont des acteurs du marché des services de communications électroniques qui concluent entre eux des accords pour l'utilisation du réseau de communications électroniques. Par ailleurs, certains opérateurs de réseaux, comme la partie requérante, proposent également des services de communications électroniques à des consommateurs, en utilisant leurs propres réseaux.

B.30.3. Pour le surplus, il ne faut pas confondre différence de traitement et non-comparabilité.

La circonstance que les opérateurs de réseaux ont la charge de la fourniture du réseau de communications électroniques, c'est-à-dire de la mise en place, de l'exploitation, de la surveillance ou de la mise à disposition de ce réseau (article 2, 4°, de la loi du 13 juin 2005),

peut certes constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement, mais elle ne saurait suffire pour conclure à la non-comparabilité. Sinon, le contrôle exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination serait vidé de toute substance.

B.31. La différence de traitement attaquée repose sur un critère objectif, à savoir le fait que l'opérateur soit ou non un gestionnaire du réseau de communications électroniques touché par une interruption complète de plus de huit heures.

B.32. Comme il est dit en B.23.1 à B.23.3, la disposition attaquée poursuit l'objectif légitime de protection des consommateurs, notamment en incitant les opérateurs de réseaux à mettre plus rapidement fin aux interruptions des services de communications électroniques.

Le critère de distinction précité est pertinent au regard de cet objectif, puisque les opérateurs qui utilisent l'infrastructure d'un opérateur de réseau n'ont en tout état de cause aucune emprise sur la mise en place, l'exploitation, la surveillance ou la mise à disposition de ce réseau, et qu'ils ne sont, partant, pas en mesure de mettre eux-mêmes fin à l'interruption de la fourniture du service de communications électroniques.

B.33.1. La Cour doit encore examiner si l'article 113/2, § 6, de la loi du 13 juin 2005 ne produit pas des effets disproportionnés pour les opérateurs de réseaux.

B.33.2. La partie requérante dénonce la circonstance que les opérateurs qui ne disposent pas de leurs propres réseaux de communications électroniques peuvent octroyer à leurs consommateurs une compensation supérieure aux minimums inscrits à l'article 113/2, § 4, alinéa 1er, de la loi du 13 juin 2005 et que, partant, les opérateurs de réseaux n'ont pas de prise sur les montants à rembourser ultérieurement aux opérateurs précités.

À cet égard, il y a lieu de relever que la disposition attaquée n'empêche aucunement les opérateurs de réseaux et les opérateurs qui utilisent ces réseaux de prévoir, dans l'accord conclu en vue de l'utilisation du réseau, les modalités de calcul de la compensation versée aux consommateurs.

Pour le surplus, pour les motifs mentionnés en B.25.2, il faut considérer que la disposition attaquée ne produit pas des effets disproportionnés pour les opérateurs de réseaux.

B.34. Le troisième moyen n'est pas fondé.

#### *Quatrième moyen*

B.35.1. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de l'union économique et de l'unité monétaire, avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie et avec l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, lui-même lu en combinaison avec l'article II.3 du Code de droit économique et avec l'article 16 de la Charte.

B.35.2. En substance, la partie requérante soutient que la disposition attaquée est discriminatoire en ce qu'elle exclut de son champ d'application les services de communications électroniques liés à la radiodiffusion et à la télévision.

B.36.1. Le Conseil des ministres soutient que le quatrième moyen est irrecevable en ce qu'il porte sur la violation du principe de l'union économique et de l'unité monétaire, du principe de la liberté de commerce et d'industrie, de l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, de l'article II.3 du Code de droit économique et de l'article 16 de la Charte.

B.36.2. Dès lors que les griefs des parties requérantes se limitent à la violation du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des autres dispositions de référence citées en B.35.1.

B.37.1. L'article 113/2, § 1er, de la loi du 13 juin 2005, tel qu'il a été remplacé par l'article 62 de la loi du 3 mai 2024, vise l'interruption complète de plus de huit heures de la fourniture d'un service de communications électroniques.

La notion de services de communications électroniques est définie à l'article 2, 5°, de la loi du 13 juin 2005, tel qu'il a été remplacé par l'article 33, 3°, de la loi du 21 décembre 2021, qui dispose :

« Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par :

[...]

5° 'service de communications électroniques' : le service fourni normalement contre rémunération via des réseaux de communications électroniques qui, à l'exception des services consistant à fournir des contenus transmis à l'aide de réseaux et de services de communications électroniques ou à exercer une responsabilité éditoriale sur ces contenus et à l'exception des services de médias audiovisuels ou sonores, comprend les types de services suivants :

- a) un service d'accès à l'internet;
- b) un service de communications interpersonnelles; et
- c) des services consistan[t] entièrement ou principalement en la transmission de signaux, tels que les services de transmission utilisés pour la fourniture de services de machine à machine ».

B.37.2. Il s'ensuit que c'est en application de cette disposition, qui n'a pas été modifiée par la loi du 3 mai 2024, que les services de médias audiovisuels ou sonores sont exclus du champ d'application de la loi du 13 juin 2005.

Partant, la différence de traitement mentionnée en B.35.2 ne découle pas de la disposition attaquée.

B.38. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 11 décembre 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul