

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Un nouveau statut pour le régulateur des télécommunications dans un secteur en pleine mutation

Potelle, Pierre-Yves

Published in:

Revue Ubiquité - Droit des Technologies de l'Information

Publication date:

2003

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Potelle, P-Y 2003, 'Un nouveau statut pour le régulateur des télécommunications dans un secteur en pleine mutation', *Revue Ubiquité - Droit des Technologies de l'Information*, numéro 16, pp. 83-97.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Un nouveau statut pour le régulateur des télécommunications dans un secteur en pleine mutation

Pierre-Yves POTELLE¹

Introduction

L'objectif de la présente contribution est de donner un premier aperçu de la réforme du régulateur du secteur des télécommunications². Ce nouveau cadre est structuré par la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges³ ainsi que par la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges dans le domaine des services postaux et des télécommunications⁴. La réforme vise à mettre fin aux critiques dont faisait l'objet l'autorité de contrôle et de surveillance des télécommunications, ainsi que de trouver de nouvelles solutions pour rendre plus efficace les

voies de recours et de règlement des litiges entre les opérateurs. Les deux lois entrent en vigueur alors que devra être mis en application au plus tard pour le 25 juillet 2003, un nouveau régime réglementaire européen couvrant les réseaux et services de communications électroniques⁵. Ce régime européen contribue lui aussi à faire évoluer le rôle et le fonctionnement du régulateur dans un secteur en pleine convergence. Bien que les lois du 17 janvier n'ont pas pour objet de transposer ce cadre européen, elles contribuent déjà à mettre en application certaines de ses dispositions⁶. Le législateur a prévu des dispositions afin de réaliser la mise en concordance de

1. Chercheur au C.R.I.D., assistant à la Faculté de droit des F.U.N.D.P. L'auteur tient ici à remercier Robert QUECK et David STEVENS pour leurs commentaires pertinents. Sauf indications contraires, le texte reflète la situation au 3 juin 2003.
2. Nous tenons à souligner que nous n'aborderons, dans le cadre de cette contribution, que les aspects liés au secteur des télécommunications; la question du rôle du régulateur dans le cadre des services postaux mérite certainement à elle seule une analyse spécifique. A ce sujet, voy. F. DEHOUSSE, C. et MACZKOVICS, «L'ouverture du marché postal - Réglementation européenne et application en Belgique», *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 1749-1750, 2002.
3. Loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, M.B., 24 janvier 2003, ci-après loi «statut».
4. Loi concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, M.B., 24 janvier 2003, ci-après loi «recours».
5. Voy. A. DE STREEL et R. QUECK, « Un nouveau cadre réglementaire pour les communications électroniques en Europe », *J.T.D.E.*, 2003, à paraître; P. VALCKE, D. STEVENS et J. DUMORTIER, « Van tele-communicatie naar elektronische communicatie – Een eerste verkenning van het nieuwe Europese kader voor de elektronische communicatiesector », *R.W.*, 22, 2003, p. 841; A. DE STREEL, R. QUECK et P. VERNET, « Le nouveau cadre réglementaire européen des réseaux et services de communications électroniques », *Cah. dr. eur.*, 2002, p. 243; S. FARR et V. OAKLEY, *EU Communications Law*, Bembridge, Palladian Law, 2002; P. LAROCHE, « A Closer Look at Some Assumptions Underlying EC Regulation of Electronic Communications », *Journal of Network Industries*, 3, 2002, p. 129.
6. « Il est de jurisprudence constante que dans l'intervalle entre l'entrée en vigueur d'une directive et la date ultime de transposition, les Etats membres ne peuvent adopter des mesures qui seraient contraires aux dispositions de la directive. Par conséquent, les dispositions de l'avant-projet qui ont le même objet que les directives en question, doivent être conformes à celles-ci » (Conseil d'Etat, avis n° 33.255/4, 5 juin 2002, Doc. parl., Ch., sess. 2001/2002, 1937/001, p. 54).

manière souple du contenu des lois par rapport à la nouvelle réglementation européenne⁷.

Après avoir retracé les grandes étapes de l'évolution du régulateur belge des télécommunications et mis en évidence les questions qu'elle suscite (chapitre 2), nous entamerons l'analyse du régime mis en place par les lois du

17 janvier 2003 (chapitre 3). Nous porterons enfin notre attention sur quelques zones d'ombre du régime mis en place qui pourraient peut-être poser problème dans les années à venir et nous aborderons également la compatibilité du régime avec le nouveau cadre européen sur les communications électroniques (chapitre 4).

L'évolution du rôle du régulateur belge des télécommunications et les questions qu'elle suscite

Comment assurer le bon fonctionnement d'une rencontre sportive lorsqu'on sait que l'on peut mettre en doute l'intégrité de l'arbitre et qui plus est, que les règles s'appliquant à la partie ne permettent pas de gérer efficacement toutes les situations de jeu ? C'est de manière imagée l'équation que doit essayer de résoudre le législateur lors de l'élaboration d'un statut pour le régulateur du secteur des télécommunications.

Avant toute chose, qu'entend-t-on par régulateur⁸ ? La fonction de régulation dans le secteur des télécommunications consiste à assurer la mise en application à des cas concrets de la réglementation en vigueur pour le secteur par des décisions individuelles. Le régulateur veille donc au respect des règles du jeu par les différents acteurs en pre-

nant des décisions spécifiques et, le cas échéant, en assurant la sanction des contrevenants. Cette fonction ne doit pas être confondue avec la fonction de réglementation qui vise elle, à édicter les règles générales et abstraites qui organiseront le secteur et son activité⁹.

Ensuite, d'où vient la nécessité d'un régulateur pour le secteur des télécommunications ? Pour le savoir, nous devons brièvement retracer l'évolution du droit européen en cette matière. Au début des années nonante se dessina en Europe la voie de la libéralisation progressive du marché des télécommunications. La première phase de cette libéralisation se concrétisa dans les années 1988-1990 par la mise en concurrence de la vente des appareils terminaux et des services dits «non réservés» ou en d'autres termes,

7. « Loi statut », article 37; loi « recours », article 5.

8. Sur la fonction de régulateur, voy. T. ZGAJEWSKI, et M. VAN BELLINGHEN, « Quelle réforme pour quel régulateur des télécommunications en Belgique ? », *Studia Diplomatica*, 6, 2000; R. QUECK, « The future of national telecommunications regulatory authorities », *Info*, vol. 2, n° 3, juin 2000, p. 252; W. H. MELODY, « Telecom reform: progress and prospects », *Telecommunications Policy*, vol. 23, n° 1, 1999. Plus généralement sur la notion de régulation, voy. D. DE ROY et R. QUECK, « De la téléphonie vocale aux offres publiques d'acquisition. – Vers un "droit de la régulation" ? », *J.T.*, 2003, à paraître.

9. La définition du concept de « régulateur » que nous proposons relève d'une vision étroite typiquement belge. Le droit européen, lorsqu'il en visage le pouvoir des régulateurs – ou selon la terminologie européenne, des autorités réglementaires nationales (A.R.N.) – adopte une vision plus large, les tâches de réglementation comprenant « toute intervention de l'autorité administrative, qu'elle consiste en une mesure générale et abstraite, ou en une décision particulière » (avis du Conseil d'Etat n° 33.255/4, *Doc. parl.*, Cham., sess. 2001/2002, n° 1937/001, p. 64, note 17).

la mise en concurrence de toutes les activités télécoms à l'exception de la fourniture de réseaux publics et de services de téléphonie vocale. Dès les premiers pas de la libéralisation du marché, les autorités européennes estimaient nécessaire de créer une autorité indépendante, chargée d'attribuer les autorisations d'exploitation lorsqu'une obligation était imposée par un Etat membre, d'effectuer le contrôle des agréments et des spécifications obligatoires pour les terminaux, ainsi que d'effectuer l'attribution des fréquences et la surveillance des conditions d'utilisation¹⁰.

Depuis cette première vague de libéralisation, le secteur a connu une évolution réglementaire constante, cette dernière tentant de suivre l'évolution fulgurante de la technologie. Du point de vue juridique, le pas le plus important fut sans aucun doute l'ouverture à la concurrence de l'ensemble du marché des télécommunications le 1^{er} janvier 1998¹¹. Face à un marché en pleine concurrence, la nécessité d'un régulateur fort, chargé des missions de gestion et de contrôle du secteur des télécommunications se faisait sentir. Mais surtout, les textes européens soulignaient l'importance de garantir l'indépendance du régulateur pour assurer l'impartialité de leurs décisions¹². Cette nécessité d'indépendance était liée à l'idée de séparer la fonction de régula-

tion, d'une part, des fonctions d'exploitation et, d'autre part, des activités liées à la propriété ou au contrôle par l'Etat d'un opérateur de télécommunication. La séparation des fonctions d'exploitation et de régulation est assez logique: il s'agit ici d'empêcher le régulateur d'exercer une activité de fournisseur de réseaux, de services ou d'équipements de télécommunication. On imagine mal que le contrôle des acteurs du marché soit assuré par un organe lui-même acteur. La nécessité d'assurer une séparation entre le régulateur et les activités de l'Etat en rapport avec la propriété ou le contrôle d'un opérateur de télécommunications renvoie à l'idée que les finalités poursuivies par un régulateur ne sont pas toujours identiques à celles qui fondent l'action d'un gouvernement. Ceci sera d'autant plus vrai si ce gouvernement a toujours le contrôle d'un opérateur. Dans ce cas, des mesures garantissant un niveau suffisant d'indépendance du régulateur devront être présentes, ce qui nécessitera notamment de limiter les pouvoirs du régulateur à des actes de régulation.

En Belgique, la fonction de régulation était assurée depuis la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques¹³ par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.) ainsi que par le ministre des Télécommunications¹⁴. Cette «loi de

10. T. ZGAJEWSKI, M. et VAN BELLINGHEN, *op. cit.*, p. 57.

11. Voy. à ce propos, notamment Fr. DEHOUSSE et T. ZGAJEWSKI, « Le basculement du marché belge des télécommunications dans la concurrence totale: les nouvelles perspectives ouvertes par la loi du 19 décembre 1997 », *J.T.*, 1999, p. 73. Notons que cette libéralisation totale imposée par les directives européennes ne fut pas mise en application en même temps dans tous les Etats membres, certains d'entre eux bénéficiant de périodes de transition afin notamment de réaliser une couverture totale du territoire par le réseau de télécommunication.

12. Voy. Directive 97/51/CE du Parlement européen et du conseil du 6 octobre 1997, modifiant les directives 90/387/CEE et 92/44/CEE en vue de les adapter à un environnement concurrentiel dans le secteur des télécommunications, *J.O.C.E.*, L293/23, considérant 9; T. ZGAJEWSKI, et M. VAN BELLINGHEN, *op. cit.*, p. 58.

13. Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *M.B.*, 27 mars 1991. Ci-après « loi de 1991 ».

14. Pour l'évolution de la réglementation du secteur des télécommunications en Belgique jusqu'en 1991, voy. B. DE CROMBRUGGHE et Y. POULLET, « La réglementation des télécommunications en Belgique », *A.P.T.*, 1986, pp. 187-215; P. VERHOEST, J.-P. VERCRUYSE et Y. PUNIE, « Telecommunicatie en beleid in België - 1830-1991 », Centrum voor studie van nieuwe media en informatietechnologie, Amsterdam, Otto Cramwinckel Uitgever, 1991; Pour des évolutions jusque 1996, voy. F. DEHOUSSE et D. GILLEROT, « La réglementation belge des télécommunications de 1876-1996 », *Courriers hebdomadaires du C.R.I.S.P.*, 1997, n° 1522-1523.

1991» mit notamment en place la nouvelle organisation du secteur des télécoms (c'est elle qui transposera les vagues successives de libéralisation prévues par les directives européennes). Elle définit de nouvelles règles applicables à Belgacom, entreprise publique autonome fondée sur l'ancienne Régie des télégraphes et téléphones (R.T.T.)¹⁵ et mit en place une nouvelle entité administrative: l'I.B.P.T. Cette structure donnait une première réponse à la volonté des autorités européennes d'assurer une indépendance du régulateur. On attribua à l'Institut le statut de parastatal de catégorie « A »¹⁶: un organisme d'intérêt public se trouvant sous l'autorité d'un ministre (compétent pour les matières relatives aux postes et télécommunications) qui le représente et se voit chargé de sa gestion¹⁷. La fonction de l'Institut consistait alors notamment à aider le ministre dans sa mission de préparation et de mise en œuvre de la réglementation.

Avec la libéralisation juridique totale du secteur, de nouvelles compétences furent attribuées à l'I.B.P.T., notamment en matière de contrôle des opérateurs puissants et d'interconnexion des réseaux, avec l'approbation des offres de référence que ces mêmes opérateurs sont tenus de publier, la possibilité d'imposer des accords d'interconnexion, une compétence pour trancher les litiges survenant en cette matière et la prévention des conflits par la conciliation entre les opé-

rateurs. On assistait au fil du temps à un accroissement du rôle de l'Institut par rapport à celui du ministre qui gardait néanmoins un rôle d'autorité de régulation (notamment en matière de licences).

La structure et le fonctionnement du régulateur faisaient cependant l'objet d'inquiétudes. Comment un nouvel opérateur entrant sur le marché pouvait-il croire en l'existence d'une indépendance de l'autorité de régulation chapeauté par un ministre qui cumulait également dans ses compétences la fonction d'élaborer les règles applicables au secteur et le contrôle du plus imposant acteur du marché : Belgacom¹⁸? D'autres critiques visaient l'efficacité du recours contre les décisions de l'I.B.P.T. au Conseil d'Etat et les mécanismes mis en place pour la résolution des litiges entre les opérateurs¹⁹: on reprochait notamment les délais trop longs pour obtenir des décisions, les risques de litispendance, les risques de partialité de certains organes. Enfin, on reprochait au pouvoir politique de laisser l'Institut manquer cruellement de moyens d'action tant juridiques (par exemple l'impossibilité d'accompagner les décisions qu'il prend d'astreintes) qu'organisationnels (un nombre de conseillers chargés des dossiers télécoms insuffisant par rapport à la charge de travail existante)²⁰.

A la suite de ces critiques, notamment formulées par l'Union européenne

15. Voy. P. VERHOEST, J.-P. VERCRIJSSE et Y. PUNIE, *op. cit.*, pp. 87 et s. Egalement D. NUCHELMANS et G. PAGANO, « Les entreprises publiques autonomes », *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, 1991, n°s 1321-1322.

16. Relevant de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 24 mars 1954.

17. Les tâches de gestion journalière étaient toutefois assurées par un fonctionnaire dirigeant auquel le ministre confiait une délégation de pouvoir : l'administrateur général de l'I.B.P.T.

18. L'Etat belge reste actionnaire majoritaire de Belgacom (50% + une action du capital). Ceci se matérialise entre autres par la représentation de l'Etat par le ministre compétent pour les matières relatives aux télécommunications à l'assemblée générale de Belgacom, par la nomination de la moitié du conseil d'administration et de son président.

19. Voy. T. ZGAJEWSKI, « Les incertitudes judiciaires dans les télécommunications: un révélateur du malaise juridictionnel belge face à la libéralisation européenne », *J.T.*, 2000, pp. 505-516.

20. Selon les données reçues par la Commission européenne en 2002, l'I.B.P.T. reste le plus petit régulateur en terme de personnel affecté aux questions de régulation, voy. VIII^e rapport d'implémentation publié par la Commission européenne, annexe II, disponible à l'adresse http://europa.eu.int/information_society/tpics/telecoms/implementation/index_en.htm

et par l'ensemble du secteur, le ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques adressa à l'I.B.P.T. un courrier²¹ par lequel il prévoyait la mise en place d'un régime transitoire afin d'assurer l'indépendance du régulateur. Durant cette période, le ministre aménageait les responsabilités et conventions de travail s'appliquant entre son cabinet et l'Institut. Ce régime aurait cours jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau statut pour le régulateur des télécoms, nouveau statut que le ministre allait mettre en chantier afin de remédier aux déficiences constatées et de faire du régulateur un organe indépendant. En bref, les tâches d'exécution de la réglementation et de contrôle de son respect allaient relever de la seule compétence de l'I.B.P.T., le ministre se contentant, en

tant que chef de l'I.B.P.T., d'entériner les décisions prises. On assurait de la sorte la séparation entre régulation et gestion des participations publiques dans Belgacom. Cette lettre représentait donc bien, s'il en était encore besoin, un aveu concernant le manque d'indépendance du régulateur belge des télécommunications.

Le législateur a finalement adopté un nouveau statut pour le régulateur. Ce nouveau cadre constitué par les lois du 17 janvier 2003, vise à adapter les compétences et le fonctionnement du régulateur dans le but d'en faire un organe indépendant, mais également à introduire des solutions plus effectives en termes de règlement des litiges et de voies de recours accessibles.

Le régime des lois du 17 janvier 2003

1. Le nouveau statut du régulateur et ses missions²²

Pour traduire la volonté de mettre fin au lien d'autorité existant entre le régulateur et le ministre des Télécommunications, le législateur fédéral transforme l'I.B.P.T. en un nouvel organisme d'intérêt public sui generis, entité soustraite à l'autorité du ministre. La loi met un terme au statut de parastatal de catégorie « A » qui caractérisait jusque-là l'Institut, tout en préservant sa personne juridique propre. De la sorte, on apporte une réponse à la critique por-

tant sur le manque d'indépendance et d'autonomie dont souffrait jusque-là l'I.B.P.T. Le législateur s'est inspiré du statut de régulateurs d'autres secteurs tels ceux existant dans le domaine de l'énergie (Commission de régulation du gaz et de l'électricité) ou bancaire (Commission bancaire et financière). Ce nouveau statut assure à l'I.B.P.T. une autonomie accrue dans ses tâches décisionnelles, dans l'organisation de son personnel ainsi que dans la gestion de son budget. On verra que cette autonomie est parfois relative suite à l'instauration d'un certain nombre de mesures

21. Lettre du ministre Rick Daems, ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, adressée à l'I.B.P.T. le 7 mars 2001 et disponible sur le site Internet de l'I.B.P.T. [http://www.bipt.be/Actualites/Communications/Lettre du ministre.pdf](http://www.bipt.be/Actualites/Communications/Lettre%20du%20ministre.pdf) [au 3 juin 2003].

22. Pour des commentaires approfondis sur le contexte de la réforme du régulateur, voy. T. ZGAJEWSKI, et M. VAN BELLINGHEN, *op. cit.*, pp 63-76; pour des éclaircissements complémentaires sur cette question ainsi que sur l'évolution du droit belge et européen depuis 1999, voy. D. STEVENS et P. VALCKE, « Actualiteit van Belgisch en Europees (tele)communicatierecht 2000-2002 », *A&M*, 2002, pp. 321-333; Fr. DEHOUSSE et T. ZGAJEWSKI, « Le basculement du marché belge des télécommunications dans la concurrence totale: les nouveaux développements de la réglementation des télécommunications en Belgique », *J.T.*, 2003, pp. 425-434.

de contrôle et notamment, par l'instauration possible d'une tutelle d'opportunité sur certains actes.

Les missions octroyées à l'Institut en matière de télécommunication sont de quatre ordres : la formulation d'avis d'initiative, à la demande du ministre ou dans les cas prévus par la réglementation²³ ; l'adoption de décisions administratives, le cas le plus marquant étant sans doute la détermination des entreprises disposant d'une puissance significative sur un marché et l'imposition à ces mêmes entreprises d'obligations spécifiques²⁴ ; le contrôle du respect de la réglementation en matière de télécommunication²⁵ ; enfin, une action en tant que conciliateur en cas de litige entre fournisseurs de réseaux, de services ou d'équipements de télécommunications. L'apport de la loi « statut » du 17 janvier 2003 n'est pas ici dans la définition générale des tâches²⁶ qui relèvent de la compétence de l'Institut, celles-ci semblant assez identiques au cadre ancien, mais plutôt dans la suppression de la mission « réglementaire » de l'Institut, mission qui consistait à élaborer, préparer la réglementation en matière de

télécommunication : étude de la transposition des directives européennes, conception des avant-projets de loi, des projets de réglementation secondaire. L'I.B.P.T. s'occupera désormais spécifiquement d'assurer l'application de la réglementation par des mesures individuelles s'appliquant au cas par cas et de contrôler le respect du cadre réglementaire en place, sans l'intervention du pouvoir politique²⁷. L'Institut garde toutefois une compétence d'avis et de proposition dans certaines matières²⁸.

Pour être complet, il est nécessaire de situer le nouveau partage des tâches par rapport à la réforme Copernic dont l'objectif est de redynamiser la structure de l'administration fédérale²⁹. Pour ce qui nous intéresse, cette réforme prévoit l'instauration aux côtés du ministre des Télécommunications d'une entité spécifique temporaire, un Service public fédéral de programmation Télécommunication (S.P.F.P.)³⁰ qui prendra en charge les fonctions d'élaboration et de préparation de la politique relative aux télécommunications. Ce S.P.F.P. sera lui-même logé au sein d'une structure plus large, le Service public fédéral Economie³¹, qui relève du ministre des Affai-

23. Par exemple, la loi de 1991 prévoit que c'est sur avis de l'Institut que le Roi détermine les délais et principes généraux applicables en matière de négociation d'accord d'interconnexion (loi de 1991, art. 109ter).

24. Ce pouvoir sera d'autant plus marquant avec la mise en application du nouveau cadre réglementaire européen des réseaux et services de communications électroniques : celui-ci laisse au régulateur le choix des obligations à imposer parmi celles prévues de manière large par le cadre européen et permet même au régulateur d'aller au-delà, moyennant le respect d'une procédure particulière. A ce sujet, voy. A. DE STREEL et R. QUECK, « La puissance significative nouvelle est arrivée. L'évolution de la réglementation asymétrique dans le secteur des communications électroniques », *Revue Ubiquité*, n° 13, pp. 43-71 ; A. DE STREEL, R. QUECK, et Ph. VERNET, *op. cit.* ; D. STEVENS, C. UYTENDAELE et P. VALCKE (en collaboration avec R. QUECK), « De implementatie van de communictie-richtlijnen in België: kwintet of kakofonie ? », *Computerrecht*, 2003/1, pp. 44-61.

25. A savoir, la loi du 30 juillet 1979 sur les radiocommunications privées, M.B., 30 août 1979, et certains aspects de la loi de 1991, ainsi que leurs arrêtés d'exécution.

26. La définition spécifique des tâches se trouve dans la loi de 1991 et dans la loi de 1979 sur les radiocommunications, *op. cit.*

27. C'est par exemple l'Institut seul et non plus le ministre qui octroie les autorisations individuelles préalables à la fourniture d'un service de téléphonie vocale ou d'un réseau public de télécommunications (voy. art. 87 et 92bis de la loi de 1991).

28. Voy. notamment l'article 87 de la loi de 1991 qui prévoit que la fixation du cahier des charges applicable au service de téléphonie vocale est effectuée par arrêté royal sur proposition de l'Institut.

29. Voy. R. ANDERSEN, et K. LEUS (dir.), *La réforme de la fonction publique*, Bibliothèque de droit administratif, vol. 1, Bruxelles, La Chartre, 249 p. Des informations sur cette réforme sont également disponibles à l'adresse <http://www.copernic-us.be/copernic.jsp?lang=fr> [2 juin 2003].

30. Arrêté royal du 25 février 2002 portant création du Service fédéral de programmation Télécommunication, M.B., 5 mars 2002. Notons toutefois que ce S.P.F.P. Télécommunications n'est toujours pas en place au mois de juin 2003.

31. Arrêté royal du 25 février 2002 portant création du Service fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, M.B., 5 mars 2002.

res économiques. Tout ceci porte d'ailleurs à penser que l'existence d'un ministre chargé spécifiquement des télécommunications risque de disparaître au profit d'un ministre des Affaires économiques voyant son portefeuille ministériel garni d'une compétence supplémentaire.

Le nouveau statut du régulateur et la réforme de la fonction publique, contribuent à assainir la situation. On se trouve face à deux entités: d'une part le ministre secondé par le S.P.F.P. dans la fonction de réglementation et d'autre part l'I.B.P.T., dont le statut et les compétences sont adaptés de manière telle qu'il puisse se concentrer pleinement sur la fonction de régulation qui lui est spécifiquement attribuée, même si un certain contrôle du pouvoir politique est toujours présent.

Afin d'assurer au mieux les tâches qui lui ont été assignées, la loi « statut » confère à l'Institut une série de pouvoirs. Il a le pouvoir d'organiser des enquêtes ou des consultations publiques afin de prendre connaissance de la situation précise du secteur sur une question donnée. Il peut exiger d'obtenir des informations d'une personne concernée par une affaire traitée par l'Institut. On prévoit également la possibilité de coopérer avec la Commission européenne, les régulateurs étrangers et les autorités belges en matière de concurrence. Cette compétence lui sera nécessaire pour l'application du nouveau cadre européen. La coopération est aussi possible avec toute autre autorité de régulation dans d'autres secteurs économiques (on peut ici penser aux divers régulateurs en charge du domaine de l'audiovisuel) ou avec les services publics fédéraux chargés de la protection des consommateurs. On

assure donc au régulateur des télécommunications la possibilité d'ouvrir des relations d'échange avec d'autres entités de régulation, ce qui est vital dans l'environnement des communications électroniques qui adopte une structure de plus en plus horizontale.

2. La direction de l'Institut

A la tête du régulateur nouvelle mouture, on instaure un conseil composé de quatre membres nommés par arrêté délibéré en conseil des ministres pour un terme de six ans, renouvelable. C'est ce conseil qui va à présent gérer et représenter l'Institut (représentation en justice et vis-à-vis des tiers). Il dispose du pouvoir d'accomplir tous les actes utiles à l'exercice des compétences attribuées à l'I.B.P.T. c'est-à-dire de prendre toutes les décisions visant à assurer le contrôle et la mise en application de la réglementation. Le conseil peut décider par décision unanime, de déléguer certains de ses pouvoirs à un ou plusieurs de ses membres, ainsi que la signature de certains documents à des membres du personnel de l'Institut. Pour assurer leur indépendance et impartialité, les membres du conseil ne peuvent avoir un intérêt quel qu'il soit, ni exercer une activité au sein des entreprises du secteur pendant toute la durée de leur mandat et même au-delà de celui-ci, pendant les deux ans qui suivent son terme. Les membres du conseil sont également soumis au secret professionnel. La révocation des membres du conseil ne peut s'effectuer que dans les cas prévus par un arrêté³² délibéré en conseil des ministres, sur proposition du ministre des Télécommunications. Le statut, la rémunération et les devoirs des membres du conseil sont précisés par l'arrêté royal du 11 mai 2003³³.

32. Non encore adopté à l'heure actuelle.

33. Arrêté royal du 11 mai 2003 fixant le statut, la rémunération et les devoirs du président et des membres du conseil de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, *M.B.*, 3 juin 2003. Ci-après, arrêté « statut ».

Cet arrêté prévoit notamment une évaluation des membres du conseil par le ministre des Télécommunications tous les deux ans, sur la base des rapports transmis à la Chambre et au ministre³⁴.

Pour tout dossier instruit par les services de l'I.B.P.T., le conseil doit se prononcer dans un délai de dix jours. Toute personne directement visée par une décision en provenance du régulateur a la possibilité de faire valoir son point de vue auprès de l'Institut : on instaure ici un système respectueux des droits de la défense, un point que de nombreux observateurs considéraient comme lacunaire dans le système ancien. En cas de contravention au cadre réglementaire, c'est au conseil d'adresser les mises en demeure et les éventuelles amendes administratives, voire, de prononcer la suspension de l'activité du contrevenant. Enfin, le conseil a également pour tâche d'établir le budget et d'élaborer les comptes, tous les deux devant être approuvés par les ministres du Budget et des Finances.

3. Surveillance et contrôle du régulateur

Une fois ce nouveau statut mis en place, allait-on laisser courir le régulateur sans aucun contrôle ? Bien évidemment non, d'autant plus vu l'étendue du pouvoir discrétionnaire³⁵ dont il dispose. Un certain nombre de garde-fous ont été instaurés pour garantir une surveillance sur l'activité d'un Institut qui reste toujours autorité administrative. Le

Conseil d'Etat insistait dans son avis sur l'avant-projet de loi « statut », sur l'importance de mettre en place des mécanismes afin que le pouvoir exécutif reste politiquement responsable des actes du régulateur. « Dans la mesure où des prérogatives d'autorités administratives sont confiées à des organismes dont la direction ne serait pas assurée directement par le pouvoir exécutif, ce dernier doit pouvoir exercer sur ces organismes un contrôle suffisant pour pouvoir en assumer, devant les Chambres législatives, la responsabilité politique »³⁶. Le nouveau cadre réglementaire européen des communications électroniques lui-même prévoit de manière expresse que si les autorités réglementaires nationales doivent exercer leurs pouvoirs de manière impartiale et transparente, cette exigence d'indépendance ne porte pas atteinte à l'autonomie institutionnelle ni aux obligations constitutionnelles des Etats membres³⁷.

Quels sont ces moyens de contrôle mis en place par la loi « statut » ? Le pouvoir exécutif dispose de prérogatives sur le personnel de l'Institut comme la détermination de l'organigramme et du cadre organique du personnel. Ensuite, le pouvoir exécutif est responsable de la nomination et de la révocation des membres du conseil, ainsi que de l'établissement de son règlement d'ordre intérieur. Ce pouvoir de contrôle par l'exécutif est par conséquent assez important, le conseil n'ayant en quelque sorte pas la maîtrise sur son cadre de travail³⁸. On peut enfin ajou-

34. Le conseil est chargé de remettre un rapport sur ses activités au ministre et à la Chambre des représentants. Le comité consultatif pour les télécommunications (voy. chapitre 3.6.) est également chargé de transmettre à la Chambre des représentants un rapport détaillant ses activités et formulant des recommandations à propos des activités de l'Institut. Loi « statut », article 4 et 34 (également art. 9 concernant le comité consultatif pour les services postaux). Voy. chapitre 3.3 « Surveillance et contrôle du régulateur ».

35. A ce propos, voy. note 24.

36. Avis du Conseil d'Etat n° 33.255/4, *Doc. parl.*, Chambre, session 2001/2002, n° 1937/001, p. 54.

37. Considérant 11 de la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, *J.O. C.E. L 108/33* du 24 avril 2002, ci-après directive « cadre ».

38. L'Institut aura toutefois la possibilité de faire valoir son opinion dans un avis qu'il remettra au gouvernement avant que soit établi le règlement d'ordre intérieur. Voy. article 22, alinéa 1^{er} de la loi « statut ».

ter le pouvoir d'approbation du budget et des comptes de l'Institut par les ministres du Budget et des Finances.

L'Institut devra rendre compte de son activité tant au pouvoir exécutif qu'au Parlement avec l'obligation d'établir un rapport annuel à soumettre au ministre des Télécommunications ainsi que deux fois par an, le dépôt à la Chambre des représentants d'un rapport relatif à ses activités. Ces mesures, auxquelles on peut ajouter l'obligation de publier un plan semestriel de travail, permettront de vérifier le fonctionnement de l'Institut et d'assurer une certaine transparence à son travail.

Mais plus que tout autre mesure, c'est l'article 15 de la loi « statut » qui attire notre attention. Cette disposition donne la possibilité au conseil des ministres de suspendre l'exécution de certaines décisions³⁹, lorsque celles-ci violent la loi ou blessent l'intérêt général. On instaure au profit du conseil des ministres une tutelle tant de légalité que d'opportunité. La décision d'exercer la tutelle doit intervenir dans les trente jours de la prise de décision par l'Institut et, une fois la suspension notifiée, l'I.B.P.T. dispose d'un délai de quinze jours pour se conformer à l'arrêté de suspension. Cette mesure peut donner au pouvoir exécutif un large pouvoir sur le travail de l'Institut. Nous y reviendrons dans le chapitre 4.

4. Les voies de recours contre les décisions de l'Institut

Le manque d'efficacité du recours contre les décisions prises par l'Institut a souvent été soulevé ces dernières an-

nées. Le système était tout simplement inefficace : les actes pris par l'Institut faisaient l'objet d'un recours au Conseil d'Etat avec pour conséquence des délais extrêmement longs pour obtenir une décision et la difficulté de voir l'affaire tranchée sur le fond. Tout ceci décourageait bien souvent les opérateurs à contester une décision du régulateur. Le recours est pourtant une mesure fondamentale qui assure un contrepoids à l'indépendance et à la marge de manœuvre dont dispose le régulateur.

Pour mettre fin à ce système, la loi « recours » attribuée à la cour d'appel de Bruxelles, statuant comme en référé, la compétence pour les recours introduits contre les décisions prises par le régulateur. L'instauration de ce recours devrait permettre aux parties d'obtenir un jugement sur le fond⁴⁰ dans un délai que l'on espère plus raisonnable que par le passé grâce aux formes du référé. La loi donne également la possibilité au ministre des Télécommunications d'utiliser cette nouvelle voie de recours.

5. Intervention dans les litiges entre opérateurs

La décision d'attribuer à un organe spécifique, en l'occurrence le régulateur, une compétence en matière de résolution des litiges entre les opérateurs résulte des directives européennes. Cette volonté répond à trois préoccupations: la nécessité d'obtenir une décision rapidement, par le biais d'un organe de règlement des litiges disposant d'un savoir-faire spécifique et en limitant autant que possible les coûts de procédure⁴¹.

39. Les décisions qui pourront faire l'objet d'une suspension seront listées dans un arrêté royal. Cet arrêté royal aurait dû être publié pour le 24 avril 2003 mais ne l'est toujours pas en date du 4 juin 2003. Voy. les commentaires dans le chapitre 4 à ce propos.

40. La loi « recours » prévoit en son article 2 que les décisions de l'Institut peuvent faire l'objet d'un recours « en pleine juridiction » devant la cour d'appel de Bruxelles.

41. Pour plus de précisions, voy. R. QUEECK, *op. cit.*, p. 257.

Avant la loi « recours », les litiges entre opérateurs relatifs aux questions d'interconnexion, de lignes louées, d'accès spécial, d'accès dégroupé à la boucle locale et d'utilisations partagées relevaient d'une chambre spécifique instaurée au sein de l'I.B.P.T.⁴² Cette chambre connu un succès très relatif et fit l'objet de nombreuses critiques. Tout d'abord, l'existence d'un organe spécifique pour le règlement des litiges venait s'ajouter à d'autres voies de recours et faisait planer le risque de litispendance⁴³ et avec lui le risque d'aboutir à des solutions contradictoires sur une même question. On reprochait également le manque d'impartialité de la chambre dû à sa composition⁴⁴. Enfin la question de la constitutionnalité de cet organe de règlement des litiges⁴⁵ mettait en doute sa légitimité⁴⁶.

C'est le Conseil de la concurrence qui sera désormais compétent en la matière. Celui-ci devra se prononcer dans les quatre mois sur les litiges qui lui seront soumis par les opérateurs. Cette procédure sera toutefois suspendue si les parties au litige décident d'utiliser la voie de la conciliation (conciliation menée sur la base de propositions formulées par l'Institut). Afin

d'assurer cette nouvelle compétence, le Conseil de la concurrence sera assisté, lors de l'examen du litige soumis, par un fonctionnaire de l'I.B.P.T. dont l'objectif sera d'instruire le dossier soumis, en compagnie du rapporteur de la concurrence.

6. Comité consultatif pour les télécommunications

Le comité consultatif pour les télécommunications, organe déjà mis en place par la loi de 1991, comprend des représentants de divers milieux intéressés de près ou de loin par les télécommunications: opérateurs, fournisseurs de services, fabricants d'équipements, organisations représentatives des utilisateurs, des employeurs et des travailleurs. La loi « statut » lui attribue comme compétence d'adresser au ministre ou à l'Institut des recommandations relatives à toute question concernant les télécommunications. Il publie également chaque année un rapport qui contiendra des recommandations relatives aux activités de l'Institut. Cet organe est créé auprès du Service public fédéral Economie (auparavant, il était créé au sein de l'Institut).

42. Loi de 1991, article 79ter. Voy. T. ZGAJEWSKI, *op. cit.*, pp. 512-516.

43. Pensons à la possibilité d'introduire une action en cessation devant le juge des référés, une plainte au Conseil de la concurrence ou un recours plus classique devant les cours et tribunaux.

44. La chambre pour l'interconnexion était en fait composée de trois fonctionnaires de l'Institut. Les parties au litige pouvaient donc avoir comme juge, des personnes ayant déjà connu de l'affaire dans le cadre de leur fonction de conseillers de l'I.B.P.T.

45. La difficulté venait des articles 144 et 145 de la Constitution qui attribuent aux tribunaux de l'ordre judiciaire les contestations qui ont pour objet les droits subjectifs civils et politiques. L'article 145 ajoute que seuls les droits subjectifs politiques peuvent, sur exception établie par la loi, être soustraits à la compétence de ces tribunaux. Il fallait donc justifier la compétence de la Chambre établie au sein de l'Institut par un raisonnement où l'on considérerait qu'elle tranchait des questions relevant des droits politiques ou voir soustrait à sa compétence un nombre important de litiges. Voy. T. ZGAJEWSKI, *op. cit.*, p. 513.

46. Notons encore comme critique, l'absence de définition précise sur les compétences de la chambre, l'absence pour certains points du respect des droits de la défense et des lacunes en matière de confidentialité; la composition de la chambre peut parfois expliquer ses problèmes.

Après avoir posé notre attention sur le contenu des lois du 17 janvier 2003, nous proposons d'apporter un regard critique sur certains éléments et d'envisager la compatibilité du régime mis en place avec le cadre réglementaire européen sur les communications électroniques.

1. L'indépendance

Bien qu'il semble que le lien organique qui liait le ministre des Télécommunications et le régulateur soit effacé, certaines dispositions réintroduisent une soumission de l'Institut à l'exécutif. Rappelons comme exemple l'établissement du règlement d'ordre intérieur du conseil⁴⁷, la nomination et la révocation des membres du conseil⁴⁸ ainsi que leur évaluation⁴⁹. La disposition la plus étonnante est l'article 15 de la loi « statut » qui permet au conseil des ministres de suspendre l'exécution de certains actes pris par l'Institut qui blesseraient l'intérêt général⁵⁰, avec l'obligation pour l'Institut de se conformer à la décision du conseil des ministres dans les quinze jours de la notification de l'arrêté de suspension. Quoi de plus vaste comme prérogative ! Bien que cette tutelle soit limitée aux actes prévus par un arrêté royal⁵¹, on accorde ici au gouvernement une mainmise sur l'action de l'Institut, ce dernier n'ayant comme seule issue de se conformer à l'arrêté. Selon l'exécutif, ce

pouvoir est plus à prendre comme une clause de prudence pour s'assurer que les mécanismes de régulation du marché ne portent pas atteinte à l'intérêt général et au développement du marché libre⁵². Le ministre assure que le conseil des ministres se bornera à «prendre une décision-cadre, qui sera mise en œuvre de façon autonome par l'I.B.P.T.». Bien que louable, on peut s'étonner de cette précaution. Quel autre objectif général pourrait avoir le régulateur si ce n'est d'assurer le développement du marché tout en préservant l'intérêt général ? Le nouveau cadre européen des communications électroniques prévoit d'ailleurs expressément comme objectifs à suivre par les autorités réglementaires nationales (A.R.N.) « la promotion de la concurrence » et « le soutien des citoyens européens »⁵³. Cet article servira-t-il de base pour sanctionner le non-respect de ces nouveaux objectifs une fois la loi transposant le nouveau cadre réglementaire européen adoptée ?

Quels seront les sujets sur lesquels le conseil des ministres pourra intervenir ? Les travaux préparatoires parlent du service universel et de son financement⁵⁴, ainsi que de certaines décisions en matière de fréquences radio. Le Conseil d'Etat va plus loin en envisageant la possibilité d'une tutelle spéciale sur les actes les plus importants adoptés par l'I.B.P.T., par exemple la définition des marchés pertinents⁵⁵ ou

47. Loi « statut », article 22.

48. Loi « statut », article 17, §§ 2 et 5.

49. Arrêté « statut », article 14.

50. Cet article vise aussi la suspension des actes qui viole la loi (tutelle de légalité).

51. Arrêté qui aurait dû être publié pour le 24 avril 2003. Cette publication était toujours inexistante au 3 juin 2003.

52. *Doc. parl.*, Sénat, session 20002-2003, n° 2-1393/003.

53. Directive « cadre », article 8

54. Par exemple, une décision du régulateur par laquelle les entreprises détenant une part de marché de 0,5% devraient proportionnellement supporter 0,5% des coûts, ce qui pourrait représenter une charge insoutenable pour des entreprises débutantes.

55. Les marchés pertinents sont les marchés qui seront, une fois le nouveau cadre européen transposé en droit belge, pris en compte pour identifier la présence d'une entreprise puissante. Voy. à ce propos la note 24.

la détermination du caractère non concurrentiel d'un marché déterminé⁵⁶.

Sur l'indépendance du régulateur, l'article 3 de la directive « cadre » rappelle que lorsqu'un Etat membre conserve la propriété ou au contrôle d'entreprises qui assurent la fourniture de réseaux et/ou de services de communications électroniques, une séparation structurelle effective doit exister entre les fonctions du régulateur et les activités inhérentes à la propriété ou au contrôle de ces entreprises. Selon la Commission, ceci peut être réalisé soit en confiant les deux activités à des ministères distincts, soit en confiant les activités de régulateur à une agence indépendante ou même, en confiant les deux activités à un seul ministère en prévoyant dans ce cas toutes les mesures de précaution appropriées⁵⁷. On le voit, le plus important n'est pas la forme que prend la séparation mais sa réalité, le tout étant d'éviter les conflits d'intérêts.

Qu'en est-il par rapport à la nouvelle structure adoptée en Belgique ? Le pouvoir accordé au gouvernement est-il bien nécessaire ? Certes, face à un organisme en charge de la régulation qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire assez important, la mise en place d'un mécanisme permettant de maintenir une responsabilité politique doit exister. Mais cette fonction n'est-elle pas déjà remplie par la possibilité instaurée pour le ministre d'introduire un recours contre les décisions de l'Institut auprès de la cour d'appel de Bruxelles⁵⁸, d'autant plus que la suspension de la décision attaquée peut être prononcée par la cour ?

2. Les tâches de réglementation

Un autre point à soulever tient à l'effacement de l'I.B.P.T. au niveau de l'élaboration du cadre réglementaire. On est en droit de se demander qui mieux que le régulateur était pourtant capable de cerner les besoins du secteur et donc, de préparer des textes réglementaires au plus près de la réalité. Bien entendu, l'Institut garde une compétence d'avis et de proposition. Mais en transférant la compétence de préparation au S.P.F.P. Télécommunications, on se prive certainement d'une expertise de choix. Doit-on ranger la préparation de la réglementation dans les actes de pure réglementation, c'est-à-dire d'adoption de mesures générales et abstraites ? Et si ce n'est pas le cas, pourquoi retirer ce pouvoir à l'Institut ?

3. Les voies de recours contre les décisions du régulateur

Attribuer à la cour d'appel de Bruxelles la compétence de trancher les recours contre les décisions de l'Institut est une grande nouveauté pour le secteur des télécoms. Ceci permettra de donner au recours un caractère plus efficient: délais de traitement plus courts, compétence sur le fond. Ceci s'inscrit parfaitement dans l'optique de la directive-cadre qui insiste sur l'existence dans tous les Etats membres, de mécanismes de recours « efficaces »⁵⁹. Quelques remarques cependant : aucun délai spécifique pour l'utilisation de cette voie de recours n'a été prévu par la loi. Cela signifie-t-il que les actes pris par l'I.B.P.T. sont attaquables ad

56. *Doc. parl., Ch., sess. 2002-2003, n° 1397/009.* Les marchés pertinents sont les marchés qui seront, une fois le nouveau cadre européen transposé en droit belge, pris en compte pour identifier la présence d'une entreprise puissante. Voy. à ce propos note 24.

57. Comme par exemple l'instauration de structures distinctes pour la comptabilité financière, la gestion du personnel, la tenue des bilans. Voy. procès-verbal de la 1 941^e session du Conseil (télécommunications) tenue à Luxembourg, le 27 juin 1997, doc. 8455/96, pp. 7-8.

58. Loi « recours », article 2.

59. Directive « cadre », article 4, § 1^{er}.

vitam aeternam ? On doit regretter cette lacune qui met en péril la sécurité juridique. Ensuite, la directive « cadre » prévoit la nécessité pour l'organisme de recours de disposer d'une compétence appropriée pour gérer ce type de recours. Dans une matière aussi technique et complexe que les télécommunications, la cour d'appel de Bruxelles dispose-t-elle d'une expertise suffisante ?

4. Règlement des litiges entre opérateurs

La compétence en matière de résolution des litiges entre opérateurs est attribuée au Conseil de la concurrence. Elle est donc soustraite à la chambre de règlement des litiges qui avait été créée auprès de l'Institut, modification qui a sans doute pour objectif de supprimer les risques d'impartialité. On doit cependant déplorer que la loi ne résout pas tout à fait le problème car elle prévoit l'intervention d'un représentant de l'I.B.P.T. pour instruire le dossier en compagnie du rapporteur du service de la concurrence⁶⁰. Bien que cette intervention doit se comprendre comme ayant pour objectif l'apport d'un savoir-faire afin d'analyser les questions souvent complexes qui peuvent se poser dans le secteur des télécommunications, elle fait à nouveau planer le risque de l'intervention d'une personne ayant précédemment connu de l'affaire.

La compétence du Conseil de la concurrence n'est pas absolue: tout d'abord la procédure entamée devant le Conseil de la concurrence sera suspendue si la voie de la conciliation est choisie par les parties⁶¹. Ajoutons que

la compétence attribuée à une instance spécifique n'efface pas la compétence générale des cours et tribunaux belges. Celle-ci pourrait d'ailleurs être bien utile pour régler certaines questions qui ne peuvent être résolues par le Conseil de la concurrence (comme les questions de responsabilité civile). Enfin la possibilité d'une action en cessation devant le juge des référés est toujours possible. Cette structure n'efface donc pas le risque de litispendance déjà existant dans le cadre ancien.

Le champ de compétence attribué au Conseil de la concurrence par la loi « recours » est plus étroit que celui envisagé par la directive « cadre ». En effet, l'article 20 de cette directive prévoit que tout litige survenant entre entreprises du secteur à propos des obligations prévues par le cadre européen relève de la compétence du régulateur. En limitant la compétence du Conseil de la concurrence aux seuls litiges en matière d'accès, de lignes louées et d'utilisations partagées⁶², le législateur ne transpose pas encore le cadre européen. L'extension de la compétence du Conseil de la concurrence se fera sans doute avec la transposition du nouveau cadre européen.

Le Conseil de la concurrence, en tant qu'organe de résolution des litiges, sera considéré comme A.R.N. par le nouveau cadre européen. Il lui faudra dès lors se conformer aux objectifs prévus par l'article 8 de la directive « cadre ». Le Conseil de la concurrence sera-t-il capable d'avoir une vision aussi large que celle prévue par l'article 8, envisageant tant la promotion de la concurrence, que le développement du marché intérieur et le soutien des intérêts des citoyens européens ?

60. Loi « recours », article 4, alinéa 2.

61. La loi de 1991 prévoyait déjà la possibilité pour l'Institut de rendre un avis tendant à concilier les parties. Voy. article 75, § 8.

62. Pour être complet il s'agit des litiges en matière d'interconnexion, les lignes louées, l'accès spécial, l'accès dégroupé à la boucle locale et d'utilisations partagées.

Pour conclure sur ce point, précisons que le Conseil de la concurrence disposera d'un délai de quatre mois pour statuer sur les litiges qui lui seront soumis. Ce délai est conforme au nouveau cadre européen⁶³ et réduit le délai qui était d'application devant la chambre pour l'interconnexion (le délai prévu était alors de six mois).

5. Moyens mis en œuvre

On soulignera que certaines questions n'ont toujours pas été envisagées lors de la réforme du régulateur. Qu'en est-il par exemple du nombre de conseillers de l'Institut affectés aux questions de régulation ? Avec une importance croissante du secteur mobile et les nouvelles questions résultant des évolutions technologiques, le gouvernement se devait de revoir à la hausse l'effectif de l'I.B.P.T. Aucun signe en ce sens jusqu'à présent. Comment l'Institut peut-il faire face aux équipes que détiennent certains opérateurs ? Comment appréhender toutes les questions relevant d'un secteur aussi vaste pour une équipe aussi réduite ? Il ne faut également pas perdre de vue l'entrée en vigueur prochaine du nouveau cadre européen sur les communications électroniques qui pourrait, dans certains domaines, apporter un surcroît de travail au régulateur. Sans doute ces modifications suivront. Le législateur pourrait prévoir la possibilité de renforcer les rangs de l'Institut, notamment en donnant la possibilité d'engager du personnel de manière temporaire, de

manière contractuelle et à des conditions attractives.

On doit aussi regretter que l'Institut ne dispose toujours pas de suffisamment d'instruments juridiques pour appliquer ses décisions: on pense ici à la possibilité générale d'imposer des astreintes ou de mettre en demeure les acteurs qui ne se conformeraient pas à ses décisions.

6. Approximations

On peut s'étonner du caractère parfois artisanal des deux lois. Par exemple si l'on s'en tient à la logique du texte, ces lois ne nous semblent pas dans leur formulation actuelle, pouvoir être un jour en vigueur. L'article 44 de la loi « statut » stipule que l'entrée en vigueur de la loi est prévue le jour de la publication de l'arrêté royal nommant les membres du conseil de l'Institut⁶⁴. Or, cet arrêté royal a pour base juridique l'article 17, § 2, de la loi « statut », article qui ne peut être en vigueur sans la publication... de ce même arrêté royal! Et on peut même ajouter que l'article 44 lui-même précise qu'il n'entrera en vigueur que le jour de la publication de l'arrêté nommant les membres du conseil de l'I.B.P.T.

Cette description qui semble à première vue anecdotique, pourrait avoir des conséquences fâcheuses. Qu'advierait-il, par exemple, des nominations des membres du conseil prises sur la base d'articles qui n'ont pas pu entrer en vigueur⁶⁵?

63. Directive « cadre », article 20, § 1^{er}.

64. Pour le chapitre consacré au comité consultatif pour les télécommunications, l'entrée en vigueur sera liée à la publication de l'arrêté royal déterminant la composition et le fonctionnement des comités consultatifs, voy. articles 3, § 2 et 8, § 2 de la loi « statut ».

65. D'ailleurs, au-delà de ces problèmes d'entrée en vigueur de la base légale, il faudrait que ces actes de nomination du conseil soient effectivement publiés au *Moniteur belge*. A ce jour, on ne trouve au *Moniteur belge* qu'un avis faisant référence à des arrêtés de nomination du 7 avril 2003 dont on ne trouve aucune trace de publication. Voy. la publication faite dans le *Moniteur belge* daté du 23 avril 2003 au nom de l'I.B.P.T.

Conclusion



Les lois du 17 janvier 2003 apportent-elles la solution magique qui répond à toutes les questions et critiques qui se posaient dans le passé ? Il semble que non. Ce nouveau cadre permettra sans doute une certaine avancée. Mais en prenant le temps de nous arrêter sur quelques zones grises du système nouvellement mis en place, nous constatons que ce cadre risque de

laisser une porte ouverte à l'éclosion de nouvelles controverses. Puisse l'adoption prochaine de la loi fédérale transposant le nouveau cadre européen sur les communications électroniques, être l'occasion d'ajuster certaines dispositions ou mécanismes afin d'assurer des conditions optimales pour le secteur des communications électroniques.