

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La Belgique

Monville, Claire

Published in:

Vers une nouvelle réglementation des télécommunications

Publication date:

1990

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Monville, C 1990, La Belgique. Dans *Vers une nouvelle réglementation des télécommunications*. Cahiers du CRID, Numéro 4, Story Scientia, Bruxelles, p. 154-160.

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.

F. La Belgique¹⁷¹

1. Le contexte

Entre un passé bientôt révolu et un futur encore incertain, il est difficile de situer les télécommunications en Belgique. Dans l'attente d'une décision au niveau législatif, nous avons choisi de présenter succinctement la réglementation "passée" des télécommunications toujours en vigueur actuellement.

Cette réglementation, semblable à celle qui préexistait dans la plupart des pays européens, se caractérise par un large monopole (de droit et de fait) de l'entreprise publique sur les télécommunications et par une confusion des fonctions de réglementation et d'exploitation. Les principaux textes relatifs à la réglementation des télécommunications sont énumérés ci-dessous :

- La loi du 19 juillet 1930 crée la Régie des Télégraphes et Téléphones (RTT) et lui reconnaît une licence générale pour l'exploitation de la télégraphie et de la téléphonie avec et sans fil.
- La loi du 13 octobre 1930 contient des dispositions ayant trait au monopole. Elle coordonne les dispositions relatives à la télégraphie et à la téléphonie.
- L'Arrêté Royal du 15 novembre 1933 traite des réseaux privés de télécommunication.
- Le 20 septembre 1978 fut adopté un Arrêté Ministériel relatif aux tarifs et conditions de raccordement des équipements terminaux. Ce texte, qui impose de nombreuses limites à la liberté d'utiliser et de connecter des lignes louées, est maintenant sujet à de nombreuses critiques.
- La loi du 7 décembre 1984 reconnaît la possibilité pour la RTT de créer des "joint ventures" avec des entreprises privées.

Avant tout développement, il y a lieu de mettre le lecteur en garde contre le fait qu'en matière de télécommunications, l'argument du texte n'est pas décisif. En effet, forte de ses origines d'administration publique, de ses liens avec les pouvoirs politiques et de l'absence de contestation pendant de longues années, la Régie a assumé les fonctions de réglementation et d'exploitation des télécommunications au-delà de ce qu'une analyse rigoureuse des textes permet de justifier.

En Belgique, État de plus en plus fédéral, se pose la question de la compétence en matière de télécommunications. Jusqu'à présent, toutes les questions relatives à l'acteur public, l'infrastructure, les services et les terminaux, sont dévolues à l'Etat National. Mais, hormis la RTT, le domaine des télécommunications comme tel n'a pas été réservé au national. Or, à l'issue de la troisième phase de réforme constitutionnelle, la compétence du National sera d'interprétation restrictive et, dès lors, toute compétence non attribuée

171. Le présent texte est une version condensée de l'article de B. DE CROMBRUGGHE et Y. POULLET, "La réglementation des télécommunications en Belgique", *Administration Publique* 3, 1986, p. 187 à 215.

explicitement au National reviendra aux Régions et Communautés. Cela pourrait signifier que la réglementation des faisceaux hertziens et de la télédistribution pourrait devenir à terme le fait des Communautés et Régions ; et par conséquent, les infrastructures seraient réglementées par des niveaux de compétences différents¹⁷².

2. *L'acteur principal : la RTT*

a. *Son statut*

En Belgique, les activités de télécommunications sont assurées principalement par la RTT. L'article 1 de la loi du 19 juillet 1930 porte création d'une "personne civile dénommée la Régie des Télégraphes et Téléphones, (...) qui exploite dans l'intérêt général, avec application des méthodes industrielles et commerciales, la télégraphie et la téléphonie avec et sans fil". Ainsi, la RTT est un organisme de droit public chargé d'exploiter dans l'intérêt général une activité reconnue commerciale. Pour accomplir sa mission, la RTT dispose de très peu d'autonomie. Suivant la loi de 1930, elle est sous le contrôle direct du Ministre ayant les télégraphes et téléphones dans ses attributions. Ce contrôle se concrétise notamment en matière de budget et de tarifs. La loi du 16 mars 1954 classant certains organismes d'intérêt public range la RTT dans les organismes de catégorie A se caractérisant par une soumission à l'autorité directe du Ministre.

L'article 1 de la loi du 19 juillet 1930 créant la RTT fut modifié par la loi du 7 décembre 1984 qui y introduit le paragraphe suivant :

Elle (la Régie) peut également, dans les conditions fixées pour chaque cas par le Roi, sur proposition du Ministre qui a les télégraphes et téléphones dans ses attributions et après délibération en Conseil des Ministres, par voie de participation à des organismes ou sociétés publics ou privés, existants ou à créer, belges, étrangers ou internationaux, faire toutes opérations de quelque nature qu'elle soient, se rapportant en tout ou en partie à sa mission. Cette participation doit être majoritaire lorsqu'il s'agit de son infrastructure .

La modification de la loi devait permettre à la Régie de prendre part à l'essor du secteur des télécommunications, en s'associant avec le secteur privé, à l'image de ce qui se fait ailleurs¹⁷³.

Le texte impose une participation majoritaire lorsqu'il s'agit de l'infrastructure. Une telle exigence est absurde en matière internationale : la RTT participe de manière forcément minoritaire à des organismes internationaux propriétaires de systèmes de satellites tels Intelsat (depuis 1962) et Eutelsat

172. C. MONVILLE et Y. POULLET, *Les compétences des Régions en matière de télécommunications. Rapport rédigé pour le C.S.T.N. de la Région wallonne*, Namur, C.R.I.D., 1989.

173. On citera l'exemple de TRANSPAC, organisme français d'économie mixte chargé de gérer le réseau de commutation par paquets. TRANSPAC appartient en majeure partie à France Télécom.

(depuis 1976). Mais, même si on reste au niveau belge, la condition d'une participation majoritaire contredit le but déclaré de la modification législative qui était justement de décharger la Régie des investissements les plus importants.

b. Son activité

α. Un service public

Les activités de la Régie sont définies très largement par l'article 1 de la loi du 19 juillet 1930 (cf. *supra*). La fourniture d'un service de télégraphie et téléphonie est considérée comme un service public et doit être réalisée conformément aux lois du service public, parmi lesquelles on relève traditionnellement :

— la **loi du changement**

Celle-ci implique que "l'autorité publique garde un contrôle entier sur l'organisation du service et sur son fonctionnement ; elle peut donc y apporter les changements requis par l'intérêt général"¹⁷⁴. Concrètement, cela signifie que la RTT peut unilatéralement, en cours de contrat, modifier les conditions de prestation, qu'il s'agisse des tarifs, des numéros d'appel, de la suspension ou suppression d'un circuit d'abonnement...

— la **loi de la continuité**

Celle-ci oblige la RTT à offrir un service ininterrompu aux usagers. Ce droit des usagers est cependant assorti d'importants aménagements aboutissant en fait à en atténuer, voire à en anéantir la portée. On songe en particulier au principe de l'exonération de responsabilité affirmé par l'article 24 de la loi du 19 juillet 1930 (cf. *infra* β).

— la **loi d'égalité**

En matière de télégraphie et téléphonie, la loi d'égalité signifie d'une part, un traitement égalitaire de tous les fournisseurs de la Régie (procédure des marchés publics) et d'autre part, l'absence de discrimination vis-à-vis des utilisateurs.

β. Un service public irresponsable

L'article 24 de la loi du 19 juillet 1930 stipule que :

la Régie n'est soumise à aucune responsabilité en raison des services de correspondance par télégraphe et par téléphone avec et sans fil.

Le principe d'irresponsabilité, qui a pour effet de neutraliser la règle de continuité, trouve sa concrétisation dans quelques dispositions expresses¹⁷⁵ et est confirmé par la jurisprudence¹⁷⁶. L'abonné n'a aucun droit à indemnité, peu

174. A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, 1966, 3e éd., n° 59.

175. Ainsi l'article 65 de l'Arrêté ministériel du 20 septembre 1978.

176. À cet égard, voir : "Les conditions d'usage du service de la correspondance par téléphone", Centre de droit de la consommation, U.C.L., Doc. 3, 1981.

importe que l'interruption ou le mauvais fonctionnement du service soit dû à un cas fortuit, à une force majeure, à des travaux nécessaires au service ou à la négligence de la RTT. L'irresponsabilité joue également en cas d'erreur dans l'annuaire ou de défaillance dans la qualité de la transmission.

Il est évident que ce système d'irresponsabilité de l'acteur principal n'est plus tenable dans un secteur en pleine croissance comme les télécommunications et la télématique.

γ. Organe d'exploitation et de réglementation

Ainsi que nous le verrons ci-dessous, les activités d'exploitation de la RTT visent l'infrastructure, les services et même les équipements terminaux, même si, pour ces derniers, la concurrence est de plus en plus importante.

Mais, la Régie n'est pas seulement un organe d'exploitation, sa mission est également administrative, réglementaire voire juridictionnelle ; ainsi, elle agréé les équipements terminaux¹⁷⁷, elle dispose de compétences de police judiciaire pour faire respecter les mesures relatives à ses services, elle gère le *spectrum* des fréquences.

En fait, de manière presque systématique, la Régie est chargée de vérifier la correcte application des lois et Arrêtés applicables aux télécommunications avec ou sans fil.

3. *L'infrastructure et les services*

a. *L'infrastructure*

α. Les lignes de bureaux télégraphiques et téléphoniques

Au sens de l'article 1 de la loi du 19 juillet 1930, le monopole de la Régie porte sur l'installation et l'exploitation d'une infrastructure "pour la correspondance du public". La RTT doit mettre en place un mode de communication universel auquel tous les membres du public peuvent participer. La réalisation d'un tel objectif nécessite non seulement un ensemble de lignes pour relier les membres du public, mais également la possibilité de commutation, afin de permettre l'établissement d'une liaison exclusive de toute personne à toute personne.

Le monopole de la Régie n'exclut pas l'existence de lignes ou réseaux privés¹⁷⁸. Cependant, dans la mesure où ces réseaux sont créés en grand nombre, ils sont susceptibles de soustraire du trafic au réseau public, remettant en cause son

177. D'ici peu, ces compétences, et notamment celle d'agrément des équipements terminaux, lui seront retirées pour être confiées à un organe indépendant de l'organe d'exploitation.

178. Art. 1 de la loi du 19 juillet 1930 *in fine* : "la Régie peut s'intéresser à la construction, à l'entretien et au fonctionnement des installations privées".

caractère universel. En conséquence, pour franchir les limites d'une propriété privée, les réseaux privés doivent obtenir une autorisation gouvernementale¹⁷⁹.

Il est à noter que certains réseaux privés sont dispensés de cette autorisation : les lignes réservées à l'usage exclusif des administrations ainsi que celles des concessionnaires à l'exploitation de services d'utilité publique, ou encore les réseaux de la défense nationale.

β. Les télécommunications par l'éther

Le monopole de la Régie ne s'étend pas aux transmissions par l'éther. Ces dernières sont soumises à un régime différent, contenu actuellement dans la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications. Malgré l'interdiction de principe pour quiconque d'établir des radiocommunications, l'article 3 de cette loi vise clairement à permettre une exploitation ordonnée des radiocommunications par toute personne intéressée. Le Ministre des Télégraphes et Téléphones délivre les autorisations et la Régie assigne les fréquences. La réglementation interdit certains modes d'utilisation, tels que la connexion des transmissions par ondes hertziennes au réseau public commuté. En outre, l'autorisation sera refusée s'il s'avère qu'un service comparable peut être offert sur le réseau public de la RTT. Bien sûr, l'absence de monopole sur les télécommunications sans fil n'enlève rien à la capacité de la Régie d'exploiter toute forme de télécommunications, y compris celles qui n'utilisent pas la technique du fil. Dans ce cas, la RTT agit en concurrence avec le secteur privé.

γ. Les câbles de distribution

Longtemps régi par l'Arrêté Royal du 24 décembre 1966, le statut de la télédistribution s'est vu modifier récemment, d'un côté par la loi du 6 février 1987, et de l'autre par les décrets communautaires¹⁸⁰. L'établissement et l'exploitation d'un réseau de radio- ou télédistribution dépendent d'une double autorisation, l'une émanant d'un Ministre national et l'autre de l'Exécutif de la Communauté.

La Régie est chargée de l'examen technique des demandes d'autorisation ; elle est tenue, en outre, à l'exclusion des télédistributeurs, de transporter les signaux, porteurs de programmes, entre les différents réseaux de télédistributions, et de capter ces signaux en vue de ce transport. La loi permet encore à la Régie, moyennant accord des télédistributeurs, d'utiliser leur réseau pour assurer des services relevant de sa compétence.

179. Art. 15 de la loi du 19 octobre 1930.

180. Loi du 6 février 1987, *Mon.*, 3 avril. — Communauté flamande : Décret du 28 janvier 1987, *Mon.*, 19 mars. — Communauté française : Décret du 17 juillet 1987, *Mon.*, 22 août.

En ce qui concerne le contenu du câble [articles 22 et 23 du Décret de la Communauté française], les distributeurs transmettent, obligatoirement ou moyennant autorisation de la Communauté, des programmes de différentes radios et télévisions.

Dans le cadre de l'ouverture des réseaux à de nouveaux services (par exemple, services de téléalarme), deux articles retiennent notre attention. L'article 7 de la loi permet au Roi de déterminer les conditions dans lesquelles un réseau peut être utilisé à une autre fin que la transmission de programmes sonores ou de télévision. L'article 19 paragraphe 3 du Décret de la Communauté française permet également, moyennant autorisation, la diffusion par câble d'autres genres de services. Désormais, il est possible d'offrir des services interactifs sur le câble, à l'exception des services de correspondance qui sont du ressort exclusif de la RTT.

*b. Les services*¹⁸¹

Telle que la loi de 1930 était comprise à l'époque, un monopole "sur les services télégraphiques et téléphoniques" était accordé à la RTT. Cette assertion n'était pas totalement correcte. Pour être plus précis, la loi de 1930 a accordé un monopole à la Régie sur les "lignes et bureaux pour la correspondance du public" c'est-à-dire sur les *réseaux* permettant la transmission de services interactifs accessibles au public en général. Aucune disposition légale n'établit explicitement un monopole sur les *services télégraphiques et téléphoniques*, quoique — indirectement — l'Arrêté Royal de 1933 interdit l'offre de services publics de télécommunications (télex, télégraphe, téléphone) sur les réseaux privés. Suite à l'émergence de la télématique, de nouveaux services se sont développés ; tous ces nouveaux services ne peuvent pas être considérés comme des services publics de communication, soit parce qu'ils sont propres à un groupe fermé d'utilisateurs, soit parce qu'ils sont réservés à une utilisation professionnelle.

En principe, suivant les lois de 1930 et 1933, il n'y a pas de restriction légale à l'offre par des sociétés privées de services non publics de communication. Légalement, de tels services peuvent être offerts par quiconque sur le réseau public commuté, sur le réseau DCS ou encore sur des lignes louées. Pour des raisons de tarifs et de qualité de transmission, l'utilisation de lignes louées peut s'avérer fort avantageuse. Dès lors, la RTT pourrait craindre "l'écramage" c'est-à-dire l'utilisation massive de lignes louées pour l'offre de services à valeur ajoutée au détriment du réseau public commuté. Pour éviter cela, l'Arrêté Ministériel du 20 septembre 1978 soumet l'utilisation des lignes louées à de strictes conditions. Ainsi, l'article 86 prévoit que, à l'exception d'une autorisation ex-

181. Cette partie de texte s'inspire de l'exposé présenté par Y. POULLET, "The Belgian Telecommunication Case". *Acta of the Conference on Telecommunications of the IBM-FNRS International Chair in Computer Science held in Brussels from December 1988 to March 1989*, à paraître début 1990.

presse de la RTT, la ligne doit être réservée aux communications internes d'une entreprise. Sans autorisation expresse, il est interdit d'utiliser une ligne louée pour offrir un service à un tiers.

La revente de capacité est interdite, de même que l'accès au réseau public commuté simultanément aux deux extrémités de la ligne louée. Mais, moyennant autorisation, la ligne louée peut être connectée d'un côté à ce réseau public commuté. Cependant, on constate une certaine souplesse dans l'application de ces règles ; jusqu'à présent, EARN, SWIFT et SITA ont reçu une autorisation, mais avec une compensation pour la RTT (tarif lié au volume).

4. *Les terminaux*

En ce qui concerne les terminaux, deux aspects doivent être envisagés : leur fourniture d'une part et leur connexion au réseau, d'autre part.

- Pendant de très longues années, la RTT a détenu un monopole de fait sur la fourniture des équipements terminaux. Ce monopole n'était pas contesté car, il y a quelques décennies, seule la RTT pouvait répondre aux besoins du marché. Maintenant, suite au développement de produits variés et sophistiqués et à la pression internationale, le marché des équipements terminaux s'est ouvert à la concurrence (sauf pour le premier téléphone et certains types de modem).
- La connexion au réseau est un autre problème. Pour être connectés, ces équipements doivent obtenir l'agrément. L'agrément sera accordé si l'équipement répond aux spécifications techniques le concernant et ne présente pas de danger pour les personnes et pour le réseau¹⁸². Sur base de l'article 13 de l'Arrêté Ministériel du 20 septembre 1978, la Régie accorde les autorisations de connexion à son réseau. Dans le domaine des télécommunications, la RTT est responsable de la normalisation et de la procédure d'agrément. Elle joue donc dans ce domaine le rôle de juge et de partie.

182. C. MONVILLE, "The Approval of Telecommunication Terminal Equipments in Belgium". *Acta of the Conference on Telecommunications... op. cit.*