



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.605/4
du 30 décembre 2025

advies 78.605/4
van 30 december 2025

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la loi du
13 juin 2005 relative aux
communications électroniques
pour permettre au
consommateur de disposer
systématiquement du plan
tarifaire le plus avantageux’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van 13 juni 2005
betreffende de elektronische
communicatie, zodat de
consument steeds over
het meest gunstige
tariefplan beschikt’

Le 4 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques pour permettre au consommateur de disposer systématiquement du plan tarifaire le plus avantageux', déposée par Mme Leentje GRILLAERT et consort (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1120/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 30 décembre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 décembre 2025.

*

Op 4 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, zodat de consument steeds over het meest gunstige tariefplan beschikt', ingediend door mevrouw Leentje GRILLAERT c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2025-2026, nr. 56-1120/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 30 december 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is opgesteld door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Géraldine ROSOUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 december 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

L'article 109, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques' dispose comme suit :

« Au moins une fois par an, l'opérateur de services de communications électroniques autres que des services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation et que des services de transmission utilisés pour la fourniture de services de machine à machine indique à l'abonné, sur un support durable, le plan tarifaire le plus avantageux pour lui en fonction de son profil de consommation calculé au cours de la période déterminée par l'Institut. Lorsque l'opérateur communique le plan tarifaire le plus avantageux à l'abonné ayant un plan tarifaire destiné à des consommateurs, il ajoute également, sur un support durable, selon les modalités fixées par l'Institut, les données du profil de consommation utilisé à cet effet ».

L'article 2 de la proposition tend à remplacer la seconde phrase de cet alinéa, de sorte qu'il disposera désormais comme suit :

« Au moins une fois par an, l'opérateur de services de communications électroniques autres que des services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation et que des services de transmission utilisés pour la fourniture de services de machine à machine indique à l'abonné, sur un support durable, le plan tarifaire le plus avantageux pour lui en fonction de son profil de consommation calculé au cours de la période déterminée par l'Institut. Il incombe à l'opérateur de communiquer systématiquement, sur un support durable et selon les modalités fixées par l'Institut, le plan tarifaire le plus avantageux au consommateur en vue d'obtenir son consentement, qu'il accordera par écrit. L'opérateur communique également les données du profil de consommation utilisé à cet effet ».

Selon les auteurs de la proposition, l'intention est d'imposer aux opérateurs « l'obligation [...] d'accorder automatiquement à leurs clients, après avoir obtenu leur consentement explicite, le plan tarifaire le plus avantageux pour eux, en tenant compte de leur profil de consommation ».

À cet égard, il convient d'avoir égard au fait que l'article 109 dont la modification est envisagée a pour objet de transposer l'article 105, paragraphe 3, de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'établissant le code des communications électroniques européen', qui dispose :

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

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

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

Les deux dernières phrases de ce paragraphe prévoient pour les opérateurs concernés une obligation de conseil et une obligation d'information en ce qui concerne le meilleur tarif. Celles-ci ne vont pas jusqu'à imposer que l'opérateur propose de manière automatique le meilleur plan tarifaire au consommateur « qui devra simplement marquer son consentement par écrit ».

Selon l'article 101, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/1972 :

« Les États membres ne maintiennent ni n'introduisent dans leur droit national des dispositions en matière de protection des utilisateurs finaux qui s'écartent 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 »¹.

Les articles 102 à 115 de la directive (UE) 2018/1972 prévoient un certain nombre de règles dont certaines portent sur les exigences d'informations concernant les contrats² et d'autres sur la durée et la résiliation des contrats³.

En revanche, ces dispositions ne prévoient pas l'obligation pour les opérateurs de procéder comme le fait la disposition proposée.

Partant, la proposition à l'examen n'est pas compatible avec l'article 101, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/1972, elle-même adoptée sur le fondement de l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans une perspective d'harmonisation⁴.

¹ Voir, sur cette disposition, l'avis 69.166/4 donné le 10 juin 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2021 'portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2256/001, pp. 309-370, observation formulée sous l'article 156.

² L'article 102, paragraphe 4, de la directive (UE) 2018/1972 prévoit par exemple que certaines informations contractuelles ne peuvent être modifiées que si les parties au contrat le décident de « manière expresse ».

³ L'article 105, paragraphe 3, *in fine*, de la directive (UE) 2018/1972 énonce ainsi qu'« [a]vant la prolongation automatique du contrat, les fournisseurs informent les utilisateurs finaux, clairement, en temps utile et sur un support durable, de la fin de l'engagement contractuel et des modalités de résiliation du contrat. En outre, et en même temps, les fournisseurs conseillent les utilisateurs finaux sur le meilleur tarif qu'ils proposent pour leurs services. Les fournisseurs donnent aux utilisateurs finaux des informations sur le meilleur tarif au moins une fois par an ».

⁴ Selon une jurisprudence constante, lorsqu'une directive européenne procède à une harmonisation complète des règles dans un domaine donné, les États membres ne peuvent adopter une mesure non prévue par la directive, même aux fins d'assurer un degré plus élevé de protection des consommateurs : C.J., arrêt *VTB-VAB NV*, 23 avril 2009, C-261/07 et C-299/07, ECLI:EU:C:2009:244 ; arrêt *Plus Warenhandels-gesellschaft*, 14 janvier 2010, C-304/08, ECLI:EU:C:2010:12 ; arrêt *Euronics Belgium*, 7 mars 2013, C-343/12, ECLI:EU:C:2013:154.

Il s'ensuit que le dispositif à l'examen, en tant qu'il entend imposer aux opérateurs l'obligation de proposer le plan tarifaire le plus avantageux à leurs consommateurs, ceux-ci n'ayant plus qu'à accepter cette proposition par écrit, n'est pas admissible ⁵.

*

⁵ Voir, *mutatis mutandis*, l'avis 69.756/4 donné le 20 septembre 2021 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, en vue de lutter contre les contrats dormants en obligeant les opérateurs à convertir automatiquement les vieux contrats en des plans tarifaires plus avantageux », *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1983/002, pp. 3-5.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Artikel 109, eerste lid, van de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’ bepaalt het volgende:

“Ten minste één keer per jaar meldt de operator van andere elektronische-communicatiediensten dan nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten en dan transmissiediensten voor het verlenen van intermachinale diensten op een duurzame gegevensdrager aan de abonnee, welk voor hem het meest gunstige tariefplan is, rekening houdend met zijn gebruikspatroon berekend over de periode bepaald door het Instituut. Wanneer de operator het meest gunstige tariefplan aan de abonnee met een tariefplan bestemd voor consumenten meldt, verstrekt hij tevens op een duurzame drager, volgens de nadere regels vastgesteld door het Instituut, de gegevens van het daartoe gebruikte gebruiksprofiel.”

Artikel 2 van het voorstel strekt ertoe de tweede zin van dat lid te vervangen zodat de tekst voortaan als volgt luidt:

“Ten minste één keer per jaar meldt de operator van andere elektronische-communicatiediensten dan nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten en dan transmissiediensten voor het verlenen van intermachinale diensten op een duurzame gegevensdrager aan de abonnee, welk voor hem het meest gunstige tariefplan is, rekening houdend met zijn gebruikspatroon berekend over de periode bepaald door het Instituut. Het is aan de operator om hierbij op een duurzame drager, volgens de nadere regels vastgesteld door het Instituut, steeds het meest gunstige tariefplan aan de consument ter instemming voor te leggen. De instemming van de consument gebeurt schriftelijk. De operator verstrekt tevens de gegevens van het daartoe gebruikte gebruiksprofiel.”

Volgens de stellers van het voorstel is het de bedoeling de operatoren te verplichten “om hun klanten, na expliciete toestemming, automatisch over te zetten naar het voor hen meest voordelige tariefplan, rekening houdend met hun verbruiksprofiel”.

In dat verband mag men niet over het hoofd zien dat artikel 109 dat men beoogt te wijzigen, strekt tot omzetting van artikel 105, lid 3, van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie’, dat het volgende bepaalt:

“Indien een contract of het nationaal recht voorziet in automatische verlenging van een vaste looptijd voor andere elektronische-communicatiediensten dan nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten en dan transmissiediensten voor het verlenen van intermachinale diensten, zorgen de lidstaten ervoor dat

[‡] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

eindgebruikers na een dergelijke verlenging het contract op elk willekeurig moment mogen opzeggen met een opzeggingstermijn van maximaal één maand, zoals bepaald door de lidstaten en zonder andere kosten dan de vergoeding voor de ontvangst van de dienstverlening tijdens de opzeggingstermijn. Voordat het contract automatisch wordt verlengd, informeren de aanbieders de eindgebruikers tijdig, op een in het oog springende wijze en op een duurzame drager over het einde van de contractuele verbintenis en over de middelen om het contract te beëindigen. Tegelijk geeft de aanbieder de eindgebruikers ook advies over de voordeligste tarieven met betrekking tot zijn diensten. De aanbieders geven de eindgebruikers ten minste jaarlijks informatie over de voordeligste tarieven.”

De laatste twee zinnen van dat lid verplichten de betrokken operatoren advies en informatie te verstrekken in verband met de voordeligste tarieven. Ze gaan niet zover dat ze de operator ook verplichten automatisch het voordeligste tariefplan voor te stellen aan de consument, die dan “enkel schriftelijk moet bevestigen of hij/zij hiermee instemt”.

Artikel 101, lid 1, van richtlijn (EU)2018/1972 luidt:

“De lidstaten behouden of introduceren in hun nationale wetgeving geen bepalingen inzake de bescherming van de eindgebruiker die afwijken van de artikelen 102 tot en met 115, met inbegrip van meer of minder strikte bepalingen die een ander niveau van bescherming waarborgen, tenzij in deze titel anders is bepaald.”¹

De artikelen 102 tot 115 van richtlijn (EU) 2018/1972 voorzien in een aantal regels waarvan sommige betrekking hebben op de vereisten inzake informatie over de contracten,² en andere op de looptijd en de opzegging van de contracten.³

Die bepalingen verplichten de operatoren daarentegen niet om te werk te gaan op de manier die in de voorgestelde bepaling wordt beschreven.

Het voorliggende voorstel is dan ook niet verenigbaar met artikel 101, lid 1, van richtlijn (EU) 2018/1972, die met het oog op harmonisering zelf aangenomen is op grond van artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.⁴

¹ Zie over die bepaling advies 69.166/4 van 10 juni 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 21 december 2021 ‘houdende omzetting van het Europees Wetboek voor elektronische communicatie en wijziging van diverse bepalingen inzake elektronische communicatie’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2256/1, 309-370, opmerking over artikel 156.

² Artikel 102, lid 4, van richtlijn (UE) 2018/1972 bepaalt bijvoorbeeld dat bepaalde contractuele informatie alleen gewijzigd mag worden als de partijen bij het contract dat “uitdrukkelijk” overeenkomen.

³ Zo bepaalt artikel 105, lid 3, *in fine*, van richtlijn (UE) 2018/1972: “Voordat het contract automatisch wordt verlengd, informeren de aanbieders de eindgebruikers tijdig, op een in het oog springende wijze en op een duurzame drager over het einde van de contractuele verbintenis en over de middelen om het contract te beëindigen. Tegelijk geeft de aanbieder de eindgebruikers ook advies over de voordeligste tarieven met betrekking tot zijn diensten. De aanbieders geven de eindgebruikers ten minste jaarlijks informatie over de voordeligste tarieven”.

⁴ Het is vaste rechtspraak dat, wanneer een Europese richtlijn de regels in een bepaald domein volledig harmoniseert, de lidstaten geen maatregel mogen uitvaardigen waarin de richtlijn niet voorziet, zelfs niet als dat is om de consumenten meer bescherming te bieden: HJEU 23 april 2009, C-261/07 en C-299/07, ECLI:EU:C:2009:244, *VTB-VAB nv*; 14 januari 2010, C-304/08, ECLI:EU:C:2010:12, *Plus Warenhandels-gesellschaft*; 7 maart 2013, C-343/12, ECLI:EU:C:2013:154, *Euronics Belgium*.

Daaruit volgt dat het voorliggende dispositief niet toelaatbaar is, in zoverre het ertoe strekt de operatoren te verplichten het voordeligste tariefplan voor te stellen aan hun consumenten, die dat voorstel dan alleen maar schriftelijk hoeven te bevestigen.⁵

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Patrick RONVAUX

⁵ Zie, *mutatis mutandis*, advies 69.756/4 van 20 september 2021 over een wetsvoorstel “tot wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, teneinde slapende contracten tegen te gaan door operatoren ertoe te verplichten om oude contracten automatisch over te zetten naar voordeligere tariefplannen”, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1983/2, 3-5.