



**INSTITUT BELGE DES SERVICES POSTAUX ET DES
TELECOMMUNICATIONS**

DECISION DU CONSEIL DE L'IBPT DU 14 AVRIL 2010
VISANT A IMPOSER DES MESURES PROVISOIRES
POUR ASSURER L'ACCESSIBILITE DES NUMEROS VAS AU DEPART
DU RESEAU BASE

Version publique

Table des matières

1	Objet	3
2	Contexte.....	3
2.1	CONTEXTE REGLEMENTAIRE.....	3
2.1.1	<i>Arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à la gestion de l'espace de numérotation national et à l'attribution et au retrait des droits d'utilisation de numéros.....</i>	3
2.1.2	<i>Arrêté royal du 24 mars 2009 modifiant diverses dispositions de l'arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à la gestion de l'espace de numérotation national et à l'attribution et au retrait des droits d'utilisation de numéros.....</i>	3
2.2	CONTEXTE ECONOMIQUE	4
3	Rétroactes	5
4	Bases juridiques.....	5
5	Position de KPN	6
6	Positions des autres répondants	8
7	Analyse de l'IBPT	9
7.1	QUANT A LA PROCEDURE	9
7.2	QUANT A LA CONNECTIVITE DE BOUT EN BOUT.....	9
7.3	QUANT A L'IMPOSITION DE MESURES PROVISOIRES	10
7.3.1	<i>Appréciation de l'urgence.....</i>	10
7.3.2	<i>Appréciation du risque de préjudice grave et difficilement réparable.....</i>	10
7.3.3	<i>Nature, portée et durée des mesures provisoires.....</i>	12
8	Décision.....	13
9	Voies de recours	14

1 OBJET

1. La présente décision vise à évaluer s'il est nécessaire et justifié d'adopter des mesures provisoires pour assurer l'accessibilité des services à valeur ajoutée au départ du réseau Base¹.

2 CONTEXTE

2.1 CONTEXTE REGLEMENTAIRE

2.1.1 Arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à la gestion de l'espace de numérotation national et à l'attribution et au retrait des droits d'utilisation de numéros

2. Les articles 48 et 50 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 prévoient des plafonds de prix pour protéger les consommateurs qui appellent des services à valeur ajoutée². Dans la rédaction initiale de ces articles, ces plafonds étaient différents selon que les appels étaient passés depuis un poste fixe ou un poste mobile. Un opérateur mobile pouvait facturer un prix de détail deux fois plus élevé qu'un opérateur fixe pour un appel vers un même numéro.

2.1.2 Arrêté royal du 24 mars 2009 modifiant diverses dispositions de l'arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à la gestion de l'espace de numérotation national et à l'attribution et au retrait des droits d'utilisation de numéros

3. L'arrêté royal du 24 mars 2009 a modifié l'arrêté royal du 27 avril 2007. Désormais, les prix plafonds applicables pour tous les réseaux, tant fixes que mobiles, sont ceux qui jusqu'à présent étaient applicables aux seuls opérateurs fixes.
4. Le rapport au Roi note que l'élimination de la trop grande différence en matière de tarifs de détail maximums pouvant être appliqués par les opérateurs fixes et les opérateurs mobiles est justifiée pour des raisons de transparence. L'objectif de transparence tarifaire et de protection des consommateurs ne pouvait pas être atteint quand une différenciation des tarifs en fonction du type de réseau appelant (ainsi qu'une discrimination sous-jacente entre des types de réseau) était admise.
5. Suite à cette modification réglementaire, les opérateurs mobiles ont dû réduire leurs tarifs de détail pour les appels à destination des services à valeur ajoutée.

¹ Le réseau Base appartient à la société KPN Group Belgium, ci-après désignée plus brièvement « KPN ». Jusqu'au 1^{er} juin 2009, KPN Group Belgium nv/sa était appelée BASE nv/sa. Le réseau mobile continue d'être exploité sous la marque Base.

² Aussi dénommés VAS (Value Added Services). Ces services à valeur ajoutée sont exploités sur base de numéros non géographiques (070, 090X).

2.2 CONTEXTE ECONOMIQUE

6. On désigne sous le vocable de services à valeur ajoutée un ensemble de services accessibles par téléphone (fixe ou mobile) et identifiés par des séries spécifiques de numéros non-géographiques (070, 090X). Les services en question vont de la fourniture d'informations (météo, bourse...) aux services destinés aux majeurs, en passant par la réservation de places de spectacle, les jeux, concours et quiz, etc.
7. Les **utilisateurs finaux** composent, à partir de leur téléphone mobile des numéros non géographiques (070, 090X) qui donnent accès à des services à valeur ajoutée (tels que services d'information, vente de tickets pour des spectacles, televoting, concours...).
8. Les **opérateurs mobiles** (Belgacom Mobile, Mobistar et KPN) sont les opérateurs d'origine et permettent à leurs utilisateurs finaux de joindre les services à valeur ajoutée disponibles via le réseau d'autres opérateurs. Ce faisant, les opérateurs mobiles prestent un service de collecte d'appel (ou encore : départ d'appel ou collecting) pour ces autres opérateurs.
9. Les **opérateurs fixes** terminent les appels en provenance des réseaux mobiles. Il sont désignés ci-après comme les opérateurs de terminaison. Les opérateurs fixes sont en concurrence entre eux pour héberger des service providers sur leur réseau.
10. Parmi les opérateurs fixes, **Belgacom** occupe une place particulière : non seulement elle héberge des service providers mais elle joue en outre le rôle d'opérateur de transit entre les opérateurs mobiles et les autres opérateurs fixes. Depuis janvier 2010, Belgacom et ses filiales, dont Belgacom Mobile, forment une seule société anonyme de droit public. Auparavant, Belgacom était l'unique actionnaire de Belgacom Mobile. Belgacom peut donc être, selon les cas, opérateur d'origine, de terminaison ou de transit.
11. Les **service providers** sont les prestataires des services à valeur ajoutée.
12. Les service providers fixent le prix de détail³. Ce prix est mentionné « below the line »⁴ sur la facture que les opérateurs d'origine adressent aux utilisateurs finaux. Les opérateurs d'origine retiennent une partie du prix de détail perçu tandis que le solde doit être partagé entre les autres acteurs de la chaîne de valeur (Belgacom, opérateur de terminaison, service provider).

³ Dans les limites fixées par les arrêtés royaux précités.

⁴ Même s'il figure sur une facture de l'opérateur d'origine, le prix des appels VAS n'est pas facturé par cet opérateur. En effet, au niveau fiscal (circulaire n° IR/IV-4/91.638 du 10.11.2009 et circulaire n° E.T.109.696 du 12.11.2009), l'opérateur d'origine n'est pas considéré comme le prestataire du service rendu à l'appelant. Le montant à payer pour les appels VAS est donc indiqué « below the line », séparément de l'abonnement et des communications téléphoniques ordinaires.

3 RETROACTES

13. Depuis l'alignement des plafonds tarifaires applicables pour les réseaux mobiles sur ceux qui étaient jusqu'alors applicables aux seuls opérateurs fixes (soit depuis le 1^{er} juillet 2009), il existe un désaccord persistant entre les acteurs de la chaîne de valeur sur le partage du prix des communications vers les numéros VAS. De nombreux courriers entre opérateurs, dont l'IBPT a reçu copie, en témoignent. En témoigne également l'intervention de l'IBPT pour imposer des mesures provisoires dans le cadre de l'introduction d'un « service fee » qui devait être perçu au profit des opérateurs mobiles⁵.
14. Le 7 avril 2010, KPN a informé l'IBPT et les opérateurs intéressés qu'elle allait progressivement bloquer l'accès aux services à valeur ajoutée pour lesquels les marges sont trop faibles ou négatives, en commençant par les séries de numéros pour lesquelles les marges sont les plus faibles. Cette mesure de blocage était prévue pour s'appliquer à partir du 15 avril 2010.
15. Le 9 avril 2010, l'IBPT a soumis un projet de décision aux opérateurs intéressés.
16. Les opérateurs intéressés ont été invités à adresser leurs commentaires à l'IBPT pour le 12 avril 2010 à 16 heures.
17. L'IBPT a reçu des commentaires de la part de (par ordre alphabétique) : 3Starsnet, Belgacom, BT, Colt, Intertel, KPN, Mobistar, Mondial Telecom, Telenet, Toledo Telecom, Verizon Business et WaveCrest Belgium.

4 BASES JURIDIQUES

18. L'article 51 § 1^{er} de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques prévoit que, si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord pendant les négociations relatives à l'accès, l'Institut peut intervenir, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'une des parties, après les avoir entendues, [afin de promouvoir un accès approprié conformément à ce qui est stipulé dans ce titre et] afin de garantir le respect des objectifs fondamentaux prévus aux articles 6 à 8].
19. L'article 51, § 2, de la loi du 13 juin 2005 prévoit que, sans préjudice des mesures prévues à l'article 55, § 3, l'Institut peut [toujours et de sa propre initiative] imposer aux opérateurs qui contrôlent l'accès aux utilisateurs finals les obligations nécessaires pour garantir la connectivité de bout en bout. L'Institut peut à cet effet imposer les obligations qu'il estime nécessaires concernant l'accès à fournir, ce qui implique dans les cas le justifiant également l'obligation d'assurer l'interconnexion de leurs réseaux là où elle n'est pas encore réalisée [ou de garantir que les personnes visées à l'article 115, ainsi que les administrations publiques, les services de police et les institutions internationales soient ou restent accessibles].
20. Conformément à l'article 20, § 1^{er}, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, « En cas d'urgence,

⁵ Décision de l'IBPT du 29 septembre 2009 visant à imposer des mesures provisoires pour reporter l'introduction d'un « service fee » pour les appels VAS depuis un réseau mobile.

lorsqu'il existe un risque de préjudice grave et difficilement réparable, le Conseil adopte immédiatement les mesures provisoires appropriées dont il détermine la durée, [sans que celle-ci ne puisse initialement excéder deux mois. La durée totale des mesures provisoires peut être portée à un maximum de quatre mois, moyennant motivation par le Conseil de la nécessité de prolonger le délai initial]⁶ ».

5 POSITION DE KPN

21. Les arguments développés par KPN dans son courrier du 7 avril 2010 peuvent se résumer comme suit :
 - 21.1 L'alignement des plafonds tarifaires applicables aux opérateurs fixes et mobiles aurait dû conduire à une adaptation des tarifs d'interconnexion, de façon à répartir équitablement l'impact financier de l'arrêté royal du 24 mars 2009.
 - 21.2 KPN a proposé une liste de prix et a négocié directement avec les opérateurs fixes. L'implémentation de cette liste de prix s'est heurtée à l'attitude récalcitrante de Belgacom (opérateur de transit) et des opérateurs fixes hébergeant des services providers. Selon KPN, aucun progrès n'a été enregistré dans les négociations avec ces derniers.
 - 21.3 KPN reproche à Belgacom d'abuser, par une série de comportements, de sa position centrale dans la chaîne de valeur.
 - 21.4 Etant donné qu'elle intervient uniquement comme opérateur d'origine, KPN dit que l'échec des négociations l'oblige à supporter intégralement la baisse des tarifs de détail imposée par l'arrêté royal du 24 mars 2009.
 - 21.5 KPN considère que l'accès aux numéros VAS n'est pas concerné par les obligations de connectivité de bout en bout.
22. KPN se réserve le droit d'introduire une procédure en règlement des litiges devant le Conseil de la concurrence afin de trouver une issue à l'impasse des négociations⁷.
23. Les commentaires de KPN relatifs au projet de mesures provisoires peuvent se résumer comme suit :
 - 23.1 KPN décrit le contexte qui a conduit à sa lettre du 7 avril 2010.
 - 23.2 KPN déclare que la réalité économique de la collecte d'appels vers des numéros VAS diffère de celle de la collecte d'appels vers des numéros géographiques. KPN dit faire bénéficier les service providers de la base de clientèle qu'elle s'est constituée. KPN ajoute que la collecte d'appels vers des numéros VAS n'est pas un service que les opérateurs s'achètent réciproquement, étant donné que KPN

⁶ Ainsi modifié par article 4 de la loi du 18 mai 2009 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques (M.B. 04/06/2009).

⁷ En application de l'article 4 de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges.

n'est pas active dans l'hébergement de service providers. KPN déclare enfin qu'elle supporte le risque commercial lié à ces appels (traitement des plaintes en première ligne alors que le service à valeur ajoutée est presté par un tiers, fraudes) et que ce risque commercial justifie une compensation.

- 23.3 KPN ne voit pas d'obligation légale de fournir l'accès aux numéros VAS. Elle maintient que le concept de connectivité de bout en bout n'est pas d'application pour les appels vers des services à valeur ajoutée. Elle fait référence au fait que certains opérateurs de terminaison ne permettent pas aux clients des opérateurs mobiles d'accéder aux numéros 0800 (gratuits pour l'appelant).
- 23.4 S'agissant des conditions nécessaires pour justifier l'imposition de mesures provisoires, KPN ne conteste pas l'urgence mais conteste l'existence d'un préjudice grave et difficilement réparable.
- La plupart des services concernés présentent un faible intérêt pour les utilisateurs (jeux, services pour adultes). KPN déclare cependant qu'elle avait l'intention d'assurer l'accès au service Card Stop.
 - Les services dont les numéros devraient être bloqués par KPN restent accessibles par d'autres moyens, tels que ligne fixe, Internet, SMS, fax...
 - Seule une petite partie des clients du réseau mobile KPN n'ont pas de ligne fixe.
 - Les inconvénients subis par les service providers ne peuvent pas être qualifiés de préjudice grave et difficilement réparable. Ceux-ci disposent d'autres moyens de fournir leurs services. Une perte de revenu ne peut pas être considérée comme un préjudice grave et difficilement réparable, sauf circonstances exceptionnelles (p.ex. risque de faillite imminente ou perturbation durable du marché) non démontrées dans le cas présent.
- 23.5 KPN considère que les conditions tarifaires prévues par le projet de décision sont déséquilibrées et ne tiennent pas compte de ses intérêts.
- 23.6 KPN considère prématuré l'annonce par l'IBPT qu'il pourrait envisager d'adopter une décision sur une base définitive (donc sans plus faire appel à des mesures urgentes et provisoires) conformément à l'article 51, § 2, de la loi du 13 juin 2005. KPN estime en outre que les conditions ne sont pas réunies pour faire application de cette disposition.

6 POSITIONS DES AUTRES REpondANTS

24. Les répondants ont exprimé des positions très divergentes sur le projet de décision. Certains approuvent l'intention de l'IBPT d'imposer des mesures provisoires ainsi que les conditions tarifaires prévues par celles-ci. D'autres partagent le point de vue de KPN. Cette disparité des opinions reflète en grande partie la position des répondants dans la chaîne de valeur (opérateurs d'origine et MVNO versus opérateurs de terminaison).
25. Un opérateur note que le blocage du trafic vers certains numéros devrait faire l'objet d'une notification suffisamment à l'avance pour permettre aux opérateurs d'informer leurs service providers et pour permettre à ceux-ci de prendre les mesures appropriées (p.ex. choisir des numéros associés à un autre tarif de détail ou informer leurs clients que le service n'est plus accessible depuis un réseau donné).
26. Un autre répondant déclare que, compte tenu des conventions d'interconnexion et des contraintes en matière d'implémentation, un nouveau tarif pour KPN ne peut être introduit que 2 mois après qu'un accord soit intervenu. Il n'est donc pas réaliste qu'un nouveau tarif soit implémenté pour KPN à partir du 15 juin 2010 (soit lorsque les mesures provisoires devraient prendre fin).
27. Plusieurs répondants soulignent que le problème est créé par la régulation des tarifs de détail, qui se répercute sur toute la chaîne de valeur. Un répondant déclare que l'arrêté royal (du 24 mars 2009) méconnaît les différences entre réseaux fixes et mobiles.
28. Un répondant, tout en n'ayant aucune objection à l'encontre des mesures proposées, insiste sur la nécessité d'une rémunération raisonnable pour les opérateurs mobiles et estime que les conditions proposées dans le projet de décision ne peuvent pas être prolongées. Ce répondant décrit ce qu'il estime être une rémunération raisonnable. Il est favorable à ce que l'IBPT se penche sur la problématique des VAS, soit d'initiative, soit dans le cadre d'une demande de conciliation.
29. Un opérateur conteste le droit de l'IBPT d'imposer des tarifs pour la collecte d'appel. Il estime également que les tarifs d'interconnexion BRIO (que le projet de décision impose à KPN d'appliquer) ne reflètent pas le service rendu par les opérateurs mobiles et les coûts supportés par ceux-ci.
30. Un opérateur se plaint du rôle équivoque d'intermédiaire de Belgacom en tant qu'opérateur de transit, étant donné sa position dans la chaîne de valeurs.
31. Aucun de ces répondants ne met en cause le constat fait par l'IBPT, dans son projet de décision, que des mesures provisoires sont nécessaires pour assurer la connectivité de bout en bout. Un opérateur exprime cependant des doutes quant au fait que le concept de connectivité de bout en bout soit d'application pour les appels vers des services à valeur ajoutée.

7 ANALYSE DE L'IBPT

7.1 QUANT A LA PROCEDURE

32. L'IBPT souligne que, malgré l'urgence, il a permis aux opérateurs de réagir sur base d'un projet de décision. Un délai de consultation particulièrement court était justifié par la proximité du 15 avril 2010.

7.2 QUANT A L'OBLIGATION D'ASSURER LA CONNECTIVITE DE BOUT EN BOUT

33. En permettant à ses clients de joindre les services à valeur ajoutée disponibles via le réseau d'autres opérateurs, KPN preste un service d'interconnexion que l'on peut qualifier de collecte d'appel (ou encore : départ d'appel ou collecting) au profit de ces autres opérateurs. La collecte d'appel est un élément de gros intervenant dans l'acheminement de bout en bout des services téléphoniques de détail (dans le cas présent : les appels vers les services à valeur ajoutée). La collecte d'appel contribue à assurer la connectivité de bout en bout, qui est un concept-clé du cadre réglementaire applicable aux communications électroniques.
34. La loi du 13 juin 2005 définit l'interconnexion comme une forme particulière d'accès consistant en la liaison physique et logique des réseaux publics de communications électroniques utilisés par un même opérateur ou un opérateur différent, afin de permettre aux utilisateurs de communiquer entre eux, ou bien d'accéder aux services fournis par un autre opérateur (souligné par l'IBPT). Compte tenu de cette définition (qui couvre à la fois les communications interpersonnelles et l'accès à des services) et contrairement à ce que pense KPN, il n'existe pas de raisons pour que le principe de connectivité de bout en bout ne s'applique pas à l'accès aux numéros VAS. En outre, l'article 51, § 2, de la loi fait également référence, dans le contexte de la connectivité de bout en bout, à la nécessité de garantir l'accès à certains services (par exemple les administrations publiques).
35. Enfin, on n'aperçoit pas pour quelles raisons certaines catégories de numéros devraient se voir privées du bénéfice d'un des principaux principes du cadre réglementaire. Le considérant 6 de la directive 2002/19/CE (directive « accès ») mentionne d'ailleurs ce qui suit comme motif possible d'intervention des autorités réglementaires nationales : *« Elles peuvent notamment assurer la connectivité de bout en bout en imposant des obligations proportionnées aux entreprises qui contrôlent l'accès aux utilisateurs finals; le contrôle des moyens d'accès peut impliquer la propriété ou le contrôle du lien physique (qu'il soit fixe ou mobile) avec l'utilisateur final et/ou la capacité de modifier ou de retirer le numéro national ou les numéros nationaux nécessaires pour accéder au point de terminaison du réseau de l'utilisateur final. Cela pourrait être nécessaire si, par exemple, des opérateurs de réseaux limitaient de manière injustifiée le choix offert aux utilisateurs finals en matière d'accès aux portails et services Internet »* (souligné par l'IBPT). Cet exemple, cité par le législateur européen lui-même, sort manifestement du cadre des communications interpersonnelles et démontre qu'il n'y a pas lieu de restreindre la portée du principe de connectivité de bout en bout. Ceci ressort également d'un arrêt du 12 novembre 2009 de la Cour de Justice des Communautés européennes dans une affaire mettant en jeu des services SMS et MMS⁸.

⁸ Affaire C-192/08, points 56 et suivants.

7.3 QUANT A L'IMPOSITION DE MESURES PROVISOIRES

36. La prise de mesures provisoires par le Conseil de l'IBPT au titre de l'article 20 de la loi du 17 janvier 2003 nécessite que les conditions suivantes soient remplies :

36.1 la décision doit être justifiée par l'urgence ;

36.2 il doit exister un risque de préjudice grave et difficilement réparable.

7.3.1 Appréciation de l'urgence

37. La lettre de KPN indiquant qu'elle allait procéder au blocage partiel du trafic est datée du 7 avril 2010. Dans cette lettre, le blocage du trafic est annoncé pour le 15 avril 2010, soit 6 jours ouvrables plus tard.

38. Vu ce délai extrêmement bref, l'IBPT considère que la condition d'urgence est remplie. Les répondants à la consultation organisée par l'IBPT - y compris KPN - ne contestent pas que l'urgence soit justifiée.

7.3.2 Appréciation du risque de préjudice grave et difficilement réparable

39. Un blocage d'une partie du trafic VAS entraînerait une rupture de la connectivité de bout en bout, puisque les utilisateurs concernés ne pourraient plus atteindre les numéros VAS (et donc les services) qu'ils souhaitent. Ce blocage serait préjudiciable tant pour les utilisateurs tant particuliers que professionnels (qui ne pourraient plus joindre certains services) que pour les service providers (dont l'intérêt est naturellement de pouvoir être joint par un maximum de clients, donc par les clients de KPN). Au 31 décembre 2009, KPN estimait à 3,5 millions le nombre de clients faisant usage du réseau KPN Group Belgium, pour toutes les marques telles que JIM mobile, Ay Yildiz, BASE,...⁹ KPN contrôle donc l'accès aux utilisateurs finals et peut donc se voir imposer, conformément à l'article 51, des obligations nécessaires pour garantir la connectivité de bout en bout.

40. S'il est vrai que les utilisateurs peuvent dans certains cas disposer d'autres moyens pour obtenir un service donné, ces alternatives ne sont pas générales (il existe des utilisateurs « mobile only », c'est-à-dire ne disposant pas d'une ligne fixe et les services proposés via les VAS peuvent être des services d'assistance aux utilisateurs en situation mobile pour lesquels l'accès à partir d'une ligne fixe n'a aucun sens) ou ne constituent pas des alternatives réalistes (les utilisateurs n'ont pas tous accès à Internet, l'Internet mobile est encore peu répandu, le fax n'est pas disponible en déplacement, le SMS ne permet pas une interaction en temps réel entre l'appelant et l'appelé). Par conséquent, il existe un grand nombre d'utilisateurs qui dépendent du réseau mobile de KPN pour joindre certains services.

⁹ Source : www.kpngroup.be, chiffres clés, 8 avril 2010.

41. Dans sa lettre du 7 avril 2010, KPN ne mentionne pas avec précision quels numéros ou séries de numéros vont faire l'objet d'un blocage. KPN évoquant les séries de numéros pour lesquelles les marges sont les plus faibles, on peut légitimement penser que les numéros 070 et 0900 sont les premiers concernés. Ce sont en effet les séries de numéros auxquels, dans l'arrêté royal du 24 mars 2009, sont associés les plafonds tarifaires les plus bas (30 cents la minute pour les appels vers 070, 50 cents la minute pour les appels vers 0900). Dans ses commentaires du 12 avril 2010, KPN précise qu'elle envisage un blocage en 3 phases, la première phase concernant des numéros 070, 0905 et 0906.
42. Il y a lieu de souligner l'étendue des services concernés et leur importance pour un grand nombre de personnes. Sont par exemple accessibles via un numéro 070 : des services d'assistance en situation mobile ou nomade comme Touring (dépannage automobile), des services d'assistance en situation d'urgence comme Card Stop (blocage de cartes bancaires en cas de perte ou de vol), KBC-Online (idem), De Lijn et la STIB (informations sur les horaires), La Redoute et 3 Suisses (vente par correspondances), etc. Brussels Airport est par exemple accessible via un numéro 0900. L'interruption de tels services pourraient causer de graves désagréments aux utilisateurs du réseau de KPN. KPN reconnaît implicitement l'importance de ces services lorsqu'elle déclare avoir « l'intention »¹⁰ de maintenir l'accès au service Card Stop (sans faire une analyse des éventuels autres services d'assistance en situation urgente et ou mobile qu'elle pourrait héberger), lorsqu'elle reconnaît courir un risque commercial en bloquant certains d'entre eux et lorsqu'elle déclare ne pas exclure se trouver obligée de cesser ce blocage pour des raisons commerciales.
43. Compte tenu du nombre élevé d'utilisateurs potentiellement concernés, de l'étendue des services concernés et de l'importance de certains d'entre eux pour les utilisateurs, l'IBPT considère que, l'interruption de la connectivité de bout en bout pour ces services est susceptible de provoquer un préjudice grave et difficilement réparable pour les utilisateurs. Compte tenu de la nature même des services concernés (certains n'ont de valeur pour le consommateur que s'il peut les obtenir au moment où il en a besoin), ce préjudice ne pourrait pas être adéquatement réparé par une décision a posteriori
44. Les conséquences pourraient également être lourdes pour les fournisseurs de services puisque ceux-ci ne seraient plus en état de recevoir les appels en provenance d'une partie significative des utilisateurs belges. Cette constatation est particulièrement vraie pour ceux dont une partie importante du volume d'affaires repose sur la vente ou la fourniture de services par téléphone et parmi eux, ceux qui auraient réussi à capter une part de marché importante dans la fourniture de services d'assistance urgente aux utilisateurs en situation mobile. Dans le contexte du litige sur les tarifs d'accès aux VAS qui existe depuis le mois de juillet 2009, on peut légitimement craindre que le blocage du trafic par KPN (qui constitue manifestement une escalade dans le litige en question) ne conduise à une perturbation durable du marché.
45. Compte tenu des conséquences du blocage prévu par KPN sur la connectivité de bout en bout et donc sur les utilisateurs appelants depuis le réseau de KPN d'une part, et sur les utilisateurs appelés (en particulier les service providers), d'autre part, l'IBPT estime que le risque de préjudice grave et difficilement réparable est suffisamment démontré.

¹⁰ Sans que l'on puisse déduire de la lettre de KPN si l'accès à ce service va effectivement être maintenu. [confidentiel].

7.2.3 Nature, portée et durée des mesures provisoires

46. Vu le désaccord persistant entre KPN et les autres opérateurs, imposer un délai pour finaliser la négociation ne paraît pas une mesure efficace.
47. Une mesure provisoire appropriée consiste à imposer à KPN, qui contrôle l'accès aux utilisateurs finaux, de maintenir l'interconnexion nécessaire à l'acheminement des services VAS.
48. Sur le plan technique, cette interconnexion doit être maintenue avec toutes ses caractéristiques (notamment quant à la capacité mise en oeuvre et la qualité de service assurée). Cette condition n'a fait l'objet d'aucune contestation de la part de KPN.
49. Sur le plan financier, étant donné le laps de temps très court dans lequel il est appelé à prendre une décision, l'IBPT se trouve dans l'impossibilité de rassembler les données nécessaires et de déterminer des prix appropriés en tenant compte des intérêts des différents acteurs de la chaîne de valeur. KPN s'est d'ailleurs abstenue¹¹ de communiquer des éléments chiffrés permettant d'évaluer le bien-fondé de la liste de prix qu'elle a proposé aux autres opérateurs et de ses déclarations relatives au niveau de ses marges.
50. Dans ces conditions, l'IBPT estime qu'à court terme, il n'a pas d'autre alternative que de maintenir à titre transitoire les conditions pratiquées depuis juillet 2009, c'est-à-dire les prix déterminés dans l'offre de référence BRIO de Belgacom (la facturation entre opérateurs étant modifiée de manière à respecter les dispositions fiscales entrée en vigueur le 1^{er} avril 2010). L'IBPT considère les tarifs BRIO comme une référence pertinente pour deux raisons. Tout d'abord, ce sont ces tarifs qui ont été appliqués jusqu'à présent quand bien même il n'y avait pas d'accord entre les opérateurs. Ensuite ils ont pour but de définir la rémunération que Belgacom est autorisée à percevoir lorsque des clients de son réseau (fixe) appellent des services à valeur ajoutée hébergés sur le réseau d'autres opérateurs. Cette rémunération tient compte notamment des coûts commerciaux (dont la gestion et l'implémentation d'informations sur les produits et les prix, le traitement de questions et de plaintes des utilisateurs finals, la détection et les enquêtes sur les fraudes de clients) et des coûts de facturation et de créances douteuses¹².
51. L'IBPT estime prendre correctement en compte les différents intérêts en jeu. Dans l'analyse de la balance des intérêts, l'IBPT estime qu'il convient en effet de d'accorder d'accorder une importance supérieure aux intérêts des utilisateurs (la connectivité de bout en bout) par rapport à ceux de KPN (éviter des marges faibles ou négatives).
52. Cela ne signifie nullement que l'IBPT considère les tarifs BRIO comme une base durable pour rémunérer KPN (ou les autres opérateurs mobiles) pour la collecte des appels VAS. En particulier, l'IBPT constate qu'il existe une différence de coûts objective entre la collecte d'appel sur réseau fixe et sur réseau mobile¹³. L'intention de l'IBPT est de consulter rapidement le marché sur les conditions qui sont jugées appropriées pour rémunérer les appels VAS depuis les réseaux mobiles. Dans cette

¹¹ Tant dans sa lettre du 7 avril 2010 que dans ses commentaires relatifs au projet de décision.

¹² Pour un aperçu complet des coûts pris en compte, voir la description du modèle de coûts top-down pour le calcul des tarifs d'interconnexion, publiée sur le site Internet de l'IBPT.

¹³ Cette différence objective ressort de modèles de coûts utilisés par l'IBPT.

perspective, les opérateurs mobiles seront invités à expliquer le raisonnement qui a conduit à leurs différentes propositions tarifaires. Sur ces bases, l'IBPT pourrait modifier les conditions financières des présentes mesures provisoires, le cas échéant avant la fin de leur durée d'application.

53. Dans ses commentaires, KPN suggère qu'il serait plus proportionnel que l'IBPT limite l'obligation d'interconnexion à certains services dont l'accessibilité pour le public est particulièrement importante. Il n'appartient toutefois pas à l'IBPT de décider quels services méritent ou non de bénéficier de la connectivité de bout en bout. L'IBPT était de toutes façons dans l'impossibilité matérielle de porter un jugement en quelques jours sur les nombreux services associés aux numéros que KPN souhaitait bloquer.
54. Ces mesures provisoires sont imposées pour une durée de deux mois, soit jusqu'au 15 juin 2010 inclus.

8 DECISION

55. Après avoir dûment considéré les points de vue des parties concernées, tels que ceux-ci sont exprimés dans leur correspondance ou lors de réunions d'une part, et d'autre part, les objectifs généraux du cadre réglementaire en matière de promotion de la concurrence, d'efficacité économique et de défense des intérêts des consommateurs, l'Institut adopte la décision suivante :
 - 55.1 KPN doit maintenir l'interconnexion nécessaire à l'acheminement des services VAS jusqu'au 15 juin 2010 inclus, aux conditions fixées à la section 7.2.3 de la présente décision.
 - 55.2 L'IBPT examinera, sur base d'une consultation des opérateurs, la nécessité de prolonger ou non ces mesures provisoires au-delà du 15 juin 2010.
 - 55.3 L'IBPT se réserve le droit de modifier les conditions financières lorsqu'il aura pu rassembler et analyser les données nécessaires (le cas échéant, avant le terme des présentes mesures provisoires).
 - 55.4 L'IBPT se réserve le droit de modifier le terme ou les conditions de ces mesures provisoires dans le cas où interviendrait une décision du Conseil de la concurrence dans le cadre d'un règlement de litige entre KPN et d'autres opérateurs.
 - 55.5 Si les circonstances devaient le justifier, l'IBPT pourrait, pour continuer à garantir la connectivité de bout en bout, envisager d'adopter une décision sur une base définitive (donc sans plus faire appel à des mesures urgentes et provisoires) conformément à l'article 51, § 2, de la loi du 13 juin 2005.
 - 55.6 La présente décision est adoptée sans préjudice d'un éventuel réexamen du marché de la collecte d'appel sur les réseaux fixes ou mobiles.

9 VOIES DE RECOURS

56. Conformément à la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, vous avez la possibilité d'interjeter appel de cette décision devant la cour d'appel de Bruxelles, Place Poelaert 1, B-1000 Bruxelles. Les recours sont formés, à peine de nullité prononcée d'office, par requête signée et déposée au greffe de la cour d'appel de Bruxelles dans un délai de soixante jours à partir de la notification de la décision ou à défaut de notification, après la publication de la décision ou à défaut de publication, après la prise de connaissance de la décision.

57. La requête est déposée au greffe de la juridiction d'appel en autant d'exemplaires qu'il y a de parties en cause. La requête contient, à peine de nullité, les indications de l'article 2, §2 de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges.

C. Cuvelliez
Membre du Conseil

A. Desmedt
Membre du Conseil

C. Rutten
Membre du Conseil

L. Hindryckx
Président du Conseil