

**INSTITUT BELGE DES SERVICES POSTAUX  
ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

**I B P T**

---

**DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT  
DU 2 MARS 2012  
CONCERNANT L'ANALYSE DE MARCHÉ DU MARCHÉ DE LA TERMINAISON  
D'APPEL SUR LE RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE PUBLIC EN POSITION  
DÉTERMINÉE**

**VERSION PUBLIQUE**

# Table des matières

<b>0</b>	<b>SYNTHÈSE DE LA DÉCISION</b>	<b>6</b>
0.1.	AVERTISSEMENT	6
0.2.	LE MARCHÉ DE LA TERMINAISON FIXE	6
0.2.1.	Définition du marché pertinent	6
0.2.1.1.	Marché de produit	6
0.2.1.2.	Marché géographique pertinent	6
0.2.2.	Analyse du marché	6
0.2.3.	Obligations imposées	7
<b>1</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
1.1	CONTEXTE ET BASE LÉGALE	11
1.1.1	Cadre européen	11
1.1.2	Cadre belge	13
1.1.3	Principes du cadre réglementaire européen	13
1.1.4	Méthodologie relative à la définition des marchés pertinents	15
1.1.4.1.1	Substituabilité du point de vue de la demande	17
1.1.4.1.2	Substituabilité du point de vue de l'offre	17
1.1.5	Vérification de la régulation ex ante éventuelle des marchés définis	21
1.1.6	Méthodologie relative à l'analyse des marchés pertinents	22
1.1.6.1.1	Position dominante simple	22
1.1.6.1.2	Position dominante conjointe	23
1.1.6.2.1	Principaux facteurs structurants du marché	24
1.1.6.2.2	Autres facteurs ayant un impact sur la concurrence sur le marché	24
1.1.6.2.2.1	Analyse de la dominance individuelle	24
1.1.6.2.2.2	Analyse de la dominance conjointe	25
1.1.6.2.3	Analyse prospective du marché et développements technologiques	25
1.1.6.2.4	Conclusion	25
1.1.7	Méthodologie relative à l'imposition des obligations appropriées	26
1.1.7.1.1	Transparence	27
1.1.7.1.2	Non-discrimination	28
1.1.7.1.3	Séparation comptable	28
1.1.7.1.4	Accès à des ressources de réseau spécifiques et leur utilisation	28
1.1.7.1.5	Contrôle des prix et obligations relatives au système de comptabilisation des coûts	29
1.2	PROCÉDURES DE CONSULTATION	31
1.2.1	Consultation nationale	31
1.2.2	L'avis du Conseil de la concurrence	32
1.2.3	La consultation européenne	33
1.3	RÉTROACTES	34
<b>2</b>	<b>PRÉSENTATION GÉNÉRALE ET DÉFINITION DU MARCHÉ</b>	<b>36</b>
2.1	MARCHÉS PERTINENTS DE PRODUITS – MARCHÉS DE DÉTAIL	36
2.1.1	Rapports de force entre acteurs du marché	37
2.1.2	Offres conjointes	42
2.2	MARCHÉ PERTINENT DE PRODUITS – MARCHÉS DE GROS	43
2.2.1	Introduction	43
2.2.2	Substituabilité entre les services de terminaison d'appel sur un réseau téléphonique public en position déterminée et les services de terminaison d'appel sur l'ensemble des réseaux téléphoniques publics en position déterminée	46

2.2.3	<i>Substituabilité entre le départ d'appel et la terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée</i> .....	48
2.2.4	<i>Substituabilité entre la terminaison d'appel et le transit</i> .....	48
2.2.5	<i>Substituabilité entre les services de terminaison d'appel vers des numéros géographiques et les services de terminaison d'appel vers des numéros d'urgence</i> .....	50
2.2.6	<i>Substituabilité entre les services de terminaison d'appel locaux, les services de terminaison d'appel intra zone d'accès, et les services de terminaison d'appel extra zone d'accès</i> .....	50
2.2.7	<i>Résultats du test de substituabilité</i> .....	52
2.3	MARCHÉ GÉOGRAPHIQUE PERTINENT.....	52
2.4	ACTEURS DU MARCHÉ.....	53
2.5	CONCLUSION.....	54
<b>3</b>	<b>ANALYSE DE MARCHÉ ET IDENTIFICATION DES OPÉRATEURS PUISSANTS</b> .....	<b>55</b>
3.1	OFFRE DE TERMINAISON D'APPEL SUR LE RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE PUBLIC FIXE DE BELGACOM.....	55
3.1.1	<i>Service de terminaison des appels vers les numéros géographiques de Belgacom</i> .....	55
3.1.2	<i>Service de terminaison des appels vers les numéros des services d'urgence</i> .....	56
3.1.3	<i>Offre de terminaison d'appel sur les réseaux téléphoniques publics fixes des autres opérateurs</i> .....	57
3.2	PRINCIPAUX FACTEURS STRUCTURANTS DU MARCHÉ.....	59
3.2.1	<i>Taille du marché, parts de marché et concentration du marché</i> .....	59
3.2.2	<i>Dynamique de marché</i> .....	60
3.3	AUTRES FACTEURS AYANT UN IMPACT SUR LA CONCURRENCE DU MARCHÉ.....	65
3.3.1	<i>Barrières à l'entrée et/ou à l'expansion</i> .....	65
3.3.2	<i>Contre-pouvoir des acheteurs</i> .....	65
3.3.2.1.1	<i>Refuser l'interconnexion ou mettre fin à l'interconnexion</i> .....	66
3.3.2.1.2	<i>Entraver les négociations dans d'autres dossiers que la terminaison d'appel mais qui intéressent l'autre opérateur</i> .....	67
3.3.2.1.3	<i>Refuser de payer (en tout ou en partie) les tarifs demandés par l'opérateur</i> .....	67
3.3.2.1.4	<i>Recourir au tromboning pour éviter les tarifs de terminaison jugés trop élevés</i> .....	67
3.3.2.1.5	<i>Augmenter son propre tarif de terminaison vis-à-vis de l'autre opérateur</i> .....	67
3.3.2.1.6	<i>Augmenter les tarifs de détail vis-à-vis de l'autre opérateur</i> .....	68
3.3.3	<i>Conclusion concernant les autres caractéristiques du marché</i> .....	70
3.4	ANALYSE PROSPECTIVE.....	70
3.5	CONCLUSION DE L'ANALYSE DE MARCHÉ.....	71
<b>4</b>	<b>PROBLÈMES ET RISQUES DÉCOULANT DE LA DOMINANCE DES OPÉRATEURS PAR RAPPORT À LA FOURNITURE DE SERVICES DE TERMINAISON D'APPEL SUR LEUR RÉSEAU EN POSITION DÉTERMINÉE</b> .....	<b>73</b>
4.1	PRIX EXCESSIF .....	73
4.2	AUTRES PROBLÈMES .....	76
<b>5</b>	<b>OBLIGATIONS ACTUELLEMENT IMPOSÉES AUX OPÉRATEURS</b> .....	<b>77</b>
5.1	OBLIGATIONS ACTUELLEMENT IMPOSÉES À BELGACOM .....	77
5.2	OBLIGATIONS ACTUELLEMENT IMPOSÉES AUX AUTRES OPÉRATEURS PUISSANTS .....	78
5.3	OBLIGATIONS INCOMBANT À L'ENSEMBLE DES OPÉRATEURS.....	78
<b>6</b>	<b>IMPOSITION, MAINTIEN, MODIFICATION OU SUPPRESSION DES OBLIGATIONS</b> .....	<b>80</b>
6.1	SYNTHÈSE DES OBLIGATIONS PROPOSÉES .....	80
6.2	BASE LÉGALE DES OBLIGATIONS PROPOSÉES.....	80
6.3	JUSTIFICATION ET PROPORTIONNALITÉ DES OBLIGATIONS IMPOSÉES.....	81
6.4	OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'ACCÈS ET D'INTERCONNEXION.....	84
6.4.1	<i>Description du remède</i> .....	84
6.4.1.1.1	<i>Accorder à des opérateurs tiers des prestations d'accès et d'interconnexion pour la terminaison d'appel</i> .....	84

6.4.1.1.2	<i>Fournir une offre de colocalisation ou d'autres formes de partage des ressources</i> .....	85
6.4.1.1.3	<i>Négocier de bonne foi avec les opérateurs qui demandent la prestation d'accès</i> .....	85
6.4.1.1.4	<i>Ne pas retirer l'accès et/ou l'interconnexion lorsqu'ils ont déjà été accordés</i> .....	85
6.4.1.1.4.1	<i>Retrait de l'accès et/ou de l'interconnexion dans le cadre d'adaptations du réseau ou de la fermeture de certains services</i> .....	86
6.4.1.1.4.2	<i>Retrait de l'accès et/ou interconnexion précédemment accordé en cas de non-respect des clauses contractuelles</i> .....	86
6.4.1.2.1	<i>Accorder à des opérateurs tiers des prestations d'accès et d'interconnexion pour la terminaison d'appels</i> .....	87
6.4.1.2.2	<i>Fournir une offre de colocalisation ou d'autres formes de partage des ressources</i> .....	87
6.4.1.2.3	<i>Négocier de bonne foi avec les opérateurs qui demandent la prestation d'accès</i> .....	88
6.4.1.2.4	<i>Ne pas retirer l'accès et/ou l'interconnexion lorsqu'ils ont déjà été accordés</i> .....	88
6.4.1.2.4.1	<i>Retrait de l'accès et/ou de l'interconnexion dans le cadre d'adaptations du réseau ou de la fermeture de certains services</i> .....	88
6.4.1.2.4.2	<i>Retrait de l'accès et/ou interconnexion précédemment accordé en cas de non-respect des clauses contractuelles</i> .....	88
6.4.2	<i>Justification générale et proportionnalité du remède</i> .....	89
6.4.2.1.1	<i>Accorder à des opérateurs tiers des prestations d'accès et d'interconnexion pour la terminaison d'appel</i> .....	90
6.4.2.1.2	<i>Fournir une offre de colocalisation ou d'autres formes de partage des ressources</i> .....	90
6.4.2.1.3	<i>Négocier de bonne foi avec les opérateurs qui demandent la prestation d'accès</i> .....	90
6.4.2.1.4	<i>Ne pas retirer l'accès et/ou l'interconnexion lorsqu'ils ont déjà été accordés</i> .....	91
6.4.2.1.4.1	<i>Retrait de l'accès dans le cadre d'adaptations du réseau ou de la fermeture de certains services</i> .....	91
6.4.2.1.4.2	<i>Retrait de l'accès précédemment accordé en cas de non-respect des clauses contractuelles</i> .....	92
6.4.2.2.1	<i>Accorder à des opérateurs tiers des prestations d'accès et d'interconnexion pour la terminaison d'appel</i> .....	95
6.4.2.2.2	<i>Fournir une offre de colocalisation ou d'autres formes de partage des ressources</i> .....	96
6.4.2.2.3	<i>Négocier de bonne foi avec les opérateurs qui demandent la prestation d'accès</i> .....	96
6.4.2.2.4	<i>Ne pas retirer l'accès et/ou l'interconnexion lorsqu'ils ont déjà été accordés</i> .....	96
6.4.2.2.4.1	<i>Retrait de l'accès dans le cadre d'adaptations du réseau ou de la fermeture de certains services</i> .....	96
6.4.2.2.4.2	<i>Retrait de l'accès précédemment accordé en cas de non-respect des clauses contractuelles</i> .....	97
6.5	<b>CONTRÔLE DES PRIX</b> .....	99
6.5.1	<i>Description du remède</i> .....	99
6.5.1.1.1	<i>Présentation des différentes méthodes de calcul des coûts en vue d'une orientation sur les coûts des tarifs régulés</i> .....	99
6.5.1.1.2	<i>Interprétation du principe d'orientation sur les coûts</i> .....	100
6.5.1.1.2.1	<i>Approche de modélisation « top-down » ou « bottom-up »</i> .....	101
6.5.1.1.2.2	<i>Nature des opérateurs modélisés (opérateurs réels ou opérateur hypothétique efficace)</i> .....	102
6.5.1.1.2.3	<i>Méthodologie de calcul des coûts</i> .....	103
6.5.1.2.1	<i>Compétence de l'IBPT</i> .....	105
6.5.2	<i>Justification et proportionnalité du remède</i> .....	107
6.5.2.1.1	<i>La Recommandation de la Commission européenne du 7 mai 2009</i> .....	107
6.5.2.1.2	<i>Raisons d'adopter l'approche de la Recommandation ou de dévier de celle-ci</i> .....	110
6.5.2.1.2.1	<i>Tarifs basés sur les coûts purement incrémentaux</i> .....	110
6.5.2.1.2.2	<i>Tarifs symétriques</i> .....	113
6.5.2.1.2.3	<i>Une approche bottom-up modélisant un opérateur efficace</i> .....	118
6.5.2.1.2.4	<i>Circonstances nationales</i> .....	119
6.6	<b>OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE SYSTÈME DE COMPTABILISATION DES COÛTS</b> .....	120
6.6.1	<i>Description du remède</i> .....	120

6.6.2	<i>Justification et proportionnalité du remède</i> .....	121
6.7	NON-DISCRIMINATION.....	123
6.7.1	<i>Description du remède</i> .....	123
6.7.2	<i>Justification et proportionnalité du remède</i> .....	124
6.8	TRANSPARENCE.....	126
6.8.1	<i>Description du remède</i> .....	126
6.8.1.1.1	<i>Publication d'une offre de référence</i> .....	126
6.8.1.1.2	<i>Modifications de l'offre de référence</i> .....	127
6.8.1.1.3	<i>Communication des accords d'accès et d'interconnexion</i> .....	128
6.8.1.1.4	<i>Publication d'indicateurs de qualité de service</i> .....	128
6.8.1.1.5	<i>Publication des plans relatifs à l'introduction éventuelle d'une architecture NGN</i> .....	128
6.8.1.2.1	<i>Sur demande, communication des contrats et autres éléments contractuels</i> .....	129
6.8.1.2.2	<i>Autres obligations imposées en matière de transparence</i> .....	129
6.8.2	<i>Justification et proportionnalité du remède</i> .....	130
6.8.2.1.1	<i>Publication et modification d'une offre de référence</i> .....	130
6.8.2.1.2	<i>Communication des accords d'accès et d'interconnexion</i> .....	131
6.8.2.1.3	<i>Publication d'indicateurs de qualité de service</i> .....	131
6.8.2.1.4	<i>Publication des plans relatifs à l'introduction éventuelle d'une architecture NGN</i> .....	132
6.8.2.1.4.1	<i>Fermeture du réseau PSTN</i> .....	135
6.9	SÉPARATION COMPTABLE.....	136
6.9.1	<i>Description du remède</i> .....	136
6.9.2	<i>Justification et proportionnalité du remède</i> .....	136
6.10	ÉVOLUTION DES REMÈDES PAR RAPPORT À LA DÉCISION DE 2006.....	137
<b>7</b>	<b>ENTRÉE EN VIGUEUR, DURÉE DE VALIDITÉ, VOIES DE RECOURS ET SIGNATURES</b> .....	<b>139</b>
7.1	ENTRÉE EN VIGUEUR ET VALIDITÉ DE LA PRÉSENTE DÉCISION.....	139
7.1.1	<i>Entrée en vigueur</i> .....	139
7.1.2	<i>Durée de validité de la présente décision</i> .....	139
7.2	VOIES DE RECOURS.....	140
7.3	SIGNATURES.....	141
	<b>ANNEXE A: COMPARAISON INTERNATIONALE DES OBLIGATIONS IMPOSÉES (OPÉRATEUR HISTORIQUE/OPÉRATEURS ALTERNATIFS)</b> .....	<b>143</b>
	<b>ANNEXE B: SYNTHÈSE DES COMMENTAIRES FORMULÉS PAR LES OPÉRATEURS LORS DE LA CONSULTATION NATIONALE</b> .....	<b>145</b>
	<b>ANNEXE C: AVIS DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE</b> .....	<b>148</b>
	<b>ANNEXE D: COMMENTAIRES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE</b> .....	<b>149</b>

## 0. Synthèse de la décision

### 0.1. Avertissement

1. Cette synthèse a uniquement pour but de faciliter et simplifier de lecture de la présente décision pour les diverses parties concernées. Cette synthèse ne peut en aucun cas remplacer les termes de la décision elle-même, ni servir à interpréter cette dernière qui demeure le seul texte disposant d'une valeur juridique.

### 0.2. Le marché de la terminaison fixe

#### 0.2.1. Définition du marché pertinent

##### 0.2.1.1. Marché de produit

2. Le tableau ci-dessous résume les analyses et conclusions de l'IBPT.

Services	Subst.
Substituabilité entre la terminaison d'appel sur un réseau et la terminaison d'appel sur l'ensemble des réseaux téléphoniques publics en position déterminée	<input type="checkbox"/>
Substituabilité entre la terminaison d'appel et le départ d'appel	<input type="checkbox"/>
Substituabilité entre la terminaison d'appel et le transit	<input type="checkbox"/>
Substituabilité entre la terminaison d'appel vers les numéros géographiques et la terminaison d'appel vers des numéros d'urgence	<input checked="" type="checkbox"/>
Substituabilité entre la terminaison d'appel locale, la terminaison d'appel intra zone d'accès et la terminaison d'appel extra zone d'accès	<input checked="" type="checkbox"/>

Figure 1: Résultats des tests de substituabilité

##### 0.2.1.2. Marché géographique pertinent

3. L'IBPT considère que le marché de la terminaison d'appel a une dimension équivalente à la zone de couverture du réseau de chaque opérateur.

#### 0.2.2. Analyse du marché

4. Les critères quantitatifs et qualitatifs détaillés dans les sections précédentes ont mis en évidence que:
  - 4.1. chaque opérateur dispose d'un monopole pour la fourniture de la terminaison sur son propre réseau (100% de part de marché);
  - 4.2. les barrières à l'entrée sur les marchés de la terminaison d'appel empêchent tout opérateur tiers d'entrer sur les marchés en question ;
  - 4.3. le contre-pouvoir d'achat est insuffisant pour exercer une contrainte efficace sur les tarifs de terminaison.

5. L'IBPT est arrivé à la conclusion que les opérateurs suivants disposaient d'une position de puissance significative sur ce marché.

- 3Stars Net SA;
- Belgacom SA (en ce compris Scarlet);
- Brutélé SC;
- BT Worldwide Ltd;
- COLT Technology Services SA;
- EDPnet SA ;
- Elephant Talk Communications Schweiz SPRL;
- Mobistar Entreprise Services SA;
- Mobistar SA;
- Numericable;
- Orange Business Belgium SA;
- OVH sas ;
- Schedom SA;
- Telenet SA;
- Verizon Business SA;
- Voxbone SA;
- Weepee SPRL.

### 0.2.3. Obligations imposées

6. L'IBPT impose les obligations suivantes. Comparé avec la décision du 11 août 2006 et 7 mars 2007, les obligations sont maintenues (↔), supprimées (↔-) ou introduites (⇒).

Obligation	Imposée à	
	Belgacom	autres opérateurs puissants
<b>Accès et interconnexion</b>		
fournir des prestations de terminaison	↔=	⇒=
fournir la colocalisation ou d'autres formes de partage des ressources	↔=	⇒=
négocier de bonne foi	↔=	⇒=
ne pas retirer l'accès/l'interconnexion lorsqu'il a été accordé	↔=	⇒=
<b>Non-discrimination</b>		
Aspects qualitatifs	↔=	↔
Aspects tarifaires	Non-discrimination interne	↔
	Non discrimination externe	↔=
<b>Transparence</b>		
publier une offre de référence et ses modifications	↔=	
publier les tarifs de terminaison et les éléments		↔=

Obligation	Imposée à	
	Belgacom	autres opérateurs puissants
contractuels		
publier des indicateurs de qualité	↔:	
publier des plans relatifs à l'introduction éventuelle d'une architecture NGN	⇒:	
communiquer les accords d'accès et d'interconnexion	↔:	↔:
<b>Séparation comptable</b>		
Séparation comptable	↔	
<b>Contrôle des prix de gros</b>		
pratiquer des prix raisonnables		↔
Pratiquer des prix orientés sur les coûts	↔:	⇒:
<b>Système de comptabilisation des coûts</b>		
mettre en place un système de comptabilisation des coûts	↔=	

Figure 2: aperçu des obligations imposées

## Introduction

1. Le 11 août 2006, l'IBPT a adopté une décision relative aux marchés du groupe « téléphonie fixe », sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003<sup>1</sup>. Parmi ces marchés figuraient :
  - 1.1 des marchés de détail (marchés des services téléphoniques nationaux et internationaux, pour la clientèle résidentielle et non résidentielle) ;
  - 1.2 des marchés de gros (marchés du départ d'appel, de la terminaison d'appel et du transit sur le réseau public fixe).
2. La terminaison d'appel est le service à l'aide duquel un opérateur achemine les appels de sa clientèle vers celle des autres opérateurs. Le marché de la terminaison d'appel était initialement appelé « marché 9 » dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003<sup>2</sup> (ci-après « la Recommandation de 2003 »).
3. En ce qui concerne le marché 9, l'IBPT a adopté une seconde décision le 7 mars 2007 concernant les opérateurs devenus actifs sur le marché concerné depuis la décision du 11 août 2006<sup>3</sup>.
4. Le 17 décembre 2007, la Commission européenne a adopté la seconde version de sa Recommandation concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une régulation ex ante conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (ci-après la Recommandation 2007).<sup>4</sup> Cette Recommandation remplace l'ancienne Recommandation du 11 février 2003.
  - 4.1 La Commission n'a plus retenu les anciens marchés de détail 3 (services téléphoniques nationaux accessibles au public en position déterminée pour la clientèle résidentielle), 4 (services téléphoniques internationaux accessibles au public en position déterminée pour la clientèle résidentielle), 5 (services téléphoniques nationaux accessibles au public en position déterminée pour la clientèle non résidentielle) et 6 (services téléphoniques internationaux accessibles au public en position déterminée pour la clientèle non

---

<sup>1</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003.

<sup>2</sup> Recommandation 2003/311/CE de la Commission du 11 février 2003 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, JO. L 114 du 8 mai 2003, 0045-0049.

<sup>3</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 7 mars 2007 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003 : En complément pour les opérateurs Brutélé, Equant, Scarlet Business, Télé2, Toledo, Wavecrest Belgium, Weepee Studio's, Sound & Motion, Realroot, 3 Stars Net et Ipnss de la Décision de l'IBPT du 11 août 2006 concernant le marché 9/2003: terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée.

<sup>4</sup> Recommandation 2007/879/CE de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, JOCE L344 du 28 décembre 2007, n° 344, 65-69.

résidentielle) pour entrer en considération pour une réglementation *ex ante*. Au vu des circonstances du marché belge, l'IBPT a cependant jugé que les marchés 3/2003 et 5/2003 restaient pertinents pour une réglementation *ex ante*. La décision de l'IBPT du 6 novembre 2008<sup>5</sup> maintient donc un certain nombre de mesures applicables à ces marchés.

- 4.2 La Commission a maintenu le marché des services de terminaison dans la liste des marchés de gros susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante*.
5. Dans la Note explicative de la Recommandation de 2007<sup>6</sup> la Commission explique qu'il y a lieu de réexaminer les marchés sur lesquels des obligations avaient été imposées: *"The underlying principle therefore is that remedies that have been imposed should stay in place until a new market analysis is due and is undertaken. [...] "NRAs should undertake a new market analysis in order to both maintain, amend or withdraw remedies imposed following an SMP finding, irrespective of whether the relevant market remains or has been removed from the Recommendation."*<sup>7</sup>
6. Enfin, la Commission ajoute que le test des trois critères ne doit cependant pas être appliqué pour les marchés repris dans la nouvelle recommandation<sup>8</sup>: *"For those markets listed, the Recommendation creates a presumption for the NRA that the three criteria are met and therefore NRAs do not need to reconsider the three criteria."*<sup>9</sup> <sup>10</sup> L'article 2 de la Recommandation dispose en effet que les autorités réglementaires nationales doivent s'assurer que les trois critères sont remplis (en même temps) lorsqu'elles recensent des marchés autres que ceux repris dans l'annexe de la Recommandation.
7. Dans ses décisions du 11 août 2006 et du 7 mars 2007 relatives aux marchés de la téléphonie fixe, l'IBPT concluait que chaque opérateur de terminaison d'appel disposait d'une puissance significative sur le marché des services de terminaison d'appel. Avant de décider s'il y a lieu de continuer à réguler ce marché, l'IBPT doit donc:
- 7.1 vérifier si sa définition de ce marché résultant de la décision du 11 août 2006 et de la décision du 7 mars 2007 reste valide;

---

5 Décision de l'IBPT du 6 novembre 2008 concernant les tarifs d'interconnexion de Belgacom pour la période 2008-2010.

6 Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, C(2007) 5406, 49.

7 « Par conséquent, le principe sous-jacent consiste à ce que les remèdes imposés doivent être maintenus jusqu'à ce qu'il soit temps de rédiger une nouvelle analyse de marché et de l'entamer. [...] "Les ARN doivent, après la constatation d'une puissance significative sur le marché, effectuer une nouvelle analyse de marché afin de conserver, modifier ou retirer les remèdes imposés, que le marché pertinent continue d'exister ou non ou soit supprimé ou non de la recommandation. " (Traduction libre)

8 Recommandation 2007/879/CE de la Commission européenne du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, article 2 : "(...) que les trois critères [...] sont remplis en même temps.: a) la présence de barrières élevées et non provisoires à l'entrée; b) la structure ne présage pas d'évolution vers une situation de concurrence effective. Il faut pour cela examiner quelle est la situation de la concurrence « au-delà » des barrières à l'entrée ; c) l'application du droit de la concurrence uniquement ne remédierait pas suffisamment à l'échec du marché en question ».

9 « Pour les marchés figurant dans la liste, la recommandation pour l'ARN laisse supposer que les trois critères sont remplis et que les ARN ne doivent donc pas révéifier les trois critères. » (Traduction libre)

10 Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 11.

- 7.2 établir s'il y a des opérateurs puissants sur le marché et, le cas échéant, déterminer les obligations à leur imposer.

## 1.1 Contexte et base légale

### 1.1.1 Cadre européen

8. Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté en 2002 cinq directives ayant pour objet d'établir un nouveau cadre réglementaire pour la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques:
- 8.1 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 (Directive Cadre) <sup>11</sup>;
  - 8.2 Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation des réseaux et de services de communications électroniques (Directive Autorisation) <sup>12</sup>;
  - 8.3 Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (Directive Accès)<sup>13</sup>;
  - 8.4 Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (Directive Service universel) <sup>14</sup>;
  - 8.5 Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (Directive Vie privée et communications électroniques)<sup>15</sup>
9. Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont ensuite modifié en 2009 certains passages des directives susmentionnées, notamment au moyen des deux directives suivantes:
- 9.1 Directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant la Directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, Directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le Règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la

---

11 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. 24 avril 2002, L 108, 24 avril 2002, 33-50).

12 Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (J.O.C.E. 24 avril 2002, L 108/21-32).

13 Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées (24 avril 2002, L 108/7 7-20).

14 Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (JOCE 24 avril 2002, L 108/51-57).

15 Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (J.O.C.E. 31 juillet 2002, L 201/37-47)

coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs.<sup>16</sup>

- 9.2 Directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion et 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques.<sup>17</sup>
10. Ces nouvelles directives sont entrées en vigueur (en droit européen) le lendemain de leur publication et devaient être transposées en droit national pour au plus tard le 25 mai 2011. Ce délai de transposition a donc désormais déjà expiré sans que ces directives n'aient été transposées en droit belge. En l'occurrence, il est important de retenir que les dispositions des directives transposées hors délai peuvent avoir un effet immédiat lorsqu'elles sont formulées de manière suffisamment précise et ne nécessitent pas d'autre exécution par les autorités communautaires ou nationales afin d'atteindre utilement l'effet voulu<sup>18</sup>. Toutefois, une directive transposée hors délai ne peut pas par elle-même créer d'obligations dans le chef d'un particulier et une disposition de cette Directive ne peut donc pas être invoquée en tant que telle à son encontre<sup>19</sup>.
11. L'IBPT assure qu'il en a tenu compte et considère que le présent projet de décision n'est pas contraire aux deux directives du 25 novembre 2009.
12. La Commission européenne a complété ce cadre réglementaire notamment par:
- 12.1 Directive 2002/77/CE de la Commission européenne du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques<sup>20</sup>;
- 12.2 Les lignes directrices 2002/C 165/03 de la Commission européenne sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques<sup>21</sup> ;

---

<sup>16</sup> Directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant la Directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, Directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le Règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs, *JOCE L 337* du 18 décembre 2009, 11-36.

<sup>17</sup> Directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion et 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, *JOCE L 337* du 18 décembre 2009, 37-69.

<sup>18</sup> C.J.C.E. 15 janvier 1986, *Hurd*, 44/84, point 47.

<sup>19</sup> C.J.C.E. 26 février 1986, *Marshall*, 152/84, point 48.

<sup>20</sup> Directive 2002/77/CE de la Commission européenne du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques; *JOCE L 249* du 17 septembre 2002, n° 21-26.

<sup>21</sup> Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques, *JOCE C 165* du 11 juillet 2002, n° 6-31.

- 12.3 La Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques<sup>22</sup>;
- 12.4 La Recommandation de la Commission européenne du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une régulation *ex ante* conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques<sup>23</sup>.
- 12.5 La Recommandation de la Commission du 15 octobre 2008 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques<sup>24</sup>.
- 12.6 La Recommandation de la Commission du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE<sup>25</sup>.

### 1.1.2 Cadre belge

13. A l'exception des Directives 2009/136/CE et 2009/140/CE encore à transposer, la loi belge du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques transpose les directives européennes précitées en droit belge<sup>26</sup>. Certaines dispositions relatives aux analyses de marché de cette loi ont ensuite été modifiées par la loi du 18 mai 2009 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques<sup>27</sup>.

### 1.1.3 Principes du cadre réglementaire européen

14. Afin de garantir une concurrence effective sur les marchés de communications électroniques, le cadre réglementaire européen contraint les autorités réglementaires nationales à imposer des obligations aux opérateurs de communications électroniques puissants sur un marché pertinent. Le concept de « puissance » est équivalent au concept de position dominante en droit de la concurrence. La Directive Cadre a mis en place une procédure de définition du marché et une procédure d'analyse de marché inspirées du

<sup>22</sup> Recommandation 2003/311/CE de la Commission du 11 février 2003 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, *JOCE L* 114 du 8 mai 2003, 0045-0049.

<sup>23</sup> Recommandation 2007/879/CE de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, *JOCE L344* du 28 décembre 2007, n° 344, 65-69.

<sup>24</sup> Recommandation de la commission du 15 octobre 2008 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, C(2008) 5925.

<sup>25</sup> Recommandation 2009/396/CE de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE, *JOCE L* 124 du 20 mai 2009, 67-74.

<sup>26</sup> Loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, *M.B.*, 20 juin 2005, 28070.

<sup>27</sup> Loi du 18 mai 2009 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques, *MB* du 4 juin 2009, 39917

droit de la concurrence. Ces procédures sont exécutées par chaque autorité réglementaire nationale (ARN) et font intervenir tant la Commission européenne que les ARN des autres Etats membres.<sup>28</sup>

15. L'article 15 de la Directive Cadre stipule que: *“Après consultation publique, y compris celle des autorités réglementaires nationales et en tenant le plus grand compte de l'avis de l'ORECE, la Commission adopte, conformément à la procédure de consultation visée à l'article 22, paragraphe 2, une recommandation sur les marchés pertinents de produits et de services [...]”*. La recommandation recense *« les marchés de produits et de services dans le secteur des communications électroniques dont les caractéristiques peuvent justifier l'imposition d'obligations réglementaires fixées dans les directives particulières »*.
16. Conformément à l'article 15, la Commission européenne a adopté la Recommandation sur les marchés pertinents de produits et de services en 2003.<sup>29</sup> Ces marchés pertinents ont été définis par la Commission européenne sur la base de l'Annexe I de la Directive Cadre, avant la modification par la Directive 2009/140/CE, qui indique les marchés pertinents devant figurer dans la première recommandation. Une deuxième Recommandation a été adoptée le 17 décembre 2007<sup>30</sup>.
17. L'article 16 de la Directive Cadre prescrit ce qui suit: *« Les autorités réglementaires nationales effectuent une analyse des marchés pertinents en prenant en considération les marchés recensés dans la recommandation et en tenant le plus grand compte des lignes directrices. »*
18. Dans le cadre de leur tâche de définition des marchés pertinents, les ARN doivent tenir compte des définitions de marché comprises dans la Recommandation concernant les marchés pertinents et des circonstances de marché nationales.<sup>31</sup> La Commission européenne explique que la liste des marchés pertinents identifiés dans la Recommandation n'est pas complète à la lumière des circonstances nationales qui varient d'un Etat membre à l'autre.<sup>32</sup> La Commission européenne envisage en effet la possibilité que le contexte national puisse amener les ARN à identifier des marchés pertinents additionnels ou à effectuer un découpage plus fin de certains marchés pertinents. La Commission considère également que lorsqu'une ARN identifie une situation contraire aux intérêts du consommateur, l'ARN a la possibilité de définir un nouveau marché.

---

28 Article 15 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.

29 Recommandation 2003/311/CE de la Commission européenne du 11 février 2003 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques.

30 Recommandation 2007/879/CE de la Commission européenne du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques.

31 Voir article 15,3 de la Directive Cadre, *op. cit.*

32 Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques.

19. L'ARN devra ensuite s'assurer<sup>33</sup> que ce marché (i) est défini en fonction des principes du droit de la concurrence comme stipulé dans le cadre de la Communication de la Commission sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence, (ii) conformément aux lignes directrices de la Commission concernant les analyses de marché et (iii) répond au test des trois critères déterminé par la Commission dans le cadre de la Recommandation de 2007<sup>34</sup>.
20. Enfin, pour encadrer la mise en œuvre de la Recommandation par les ARN, la Directive Cadre prévoit l'adoption par la Commission européenne de « lignes directrices sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché » (ci après les « lignes directrices »), ce qu'a fait la Commission européenne en 2002<sup>35</sup>. Les lignes directrices rappellent les principes méthodologiques applicables à la définition des marchés, l'analyse des marchés et la détermination des obligations. Elles disposent également que les ARN doivent procéder à une analyse prospective et dynamique des marchés<sup>36</sup>.

#### 1.1.4 Méthodologie relative à la définition des marchés pertinents

21. Cette section présente les différentes étapes suivies par l'IBPT pour la définition des marchés de communications électroniques pertinents. Elle n'entend se substituer de manière générale ni aux lignes directrices de la Commission européenne, ni à la Recommandation sur les marchés pertinents, ni au droit communautaire de la concurrence.
22. Il y a lieu de rappeler ce qui figure au Considérant 16 de la Recommandation de 2007: *«Le recensement de marchés en vertu de la présente recommandation ne porte pas préjudice à la définition de marchés dans le cadre d'affaires spécifiques en droit de la concurrence. En outre, la portée de la réglementation ex ante n'influence pas la portée des activités qui peuvent être analysées au titre du droit de la concurrence.»* Le Conseil de la concurrence a également déclaré à ce sujet dans sa décision dans l'affaire BASE/Belgacom Mobile : *« Le Conseil souhaite souligner qu'il est préférable que l'autorité de concurrence, en l'occurrence le Conseil, et les autorités de régulation, notamment l'IBPT, adoptent des approches similaires en matière d'analyse de marché. Cependant, l'analyse par le Conseil se fait obligatoirement en fonction des faits spécifiques de chaque dossier et sa tâche est, par sa nature, différente de celle des régulateurs. L'application concrète des méthodes d'analyse de marché peut conduire à des résultats différents selon la nature du problème de concurrence en cause<sup>37</sup>. »* (traduction libre) Enfin, les directives éclairent ce qui suit: *Bien que les ARN et les autorités de la concurrence examinant les mêmes questions dans les mêmes circonstances et avec les mêmes objectifs devraient en principe aboutir aux mêmes conclusions, il ne peut être exclu, compte tenu des différences exposées ci-dessus et, en particulier, du champ plus large de l'évaluation des ARN, que les marchés définis aux fins du*

33 Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques. Voir également considérant 17 de la recommandation 2007.

34 Critères définis à l'article 2 de la recommandation de 2007 et expliqué plus avant au point 2.2 des motifs de la recommandation de 2007.

35 Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques, JOCE C 165/6 du 11 juillet 2002.

36 Voir point 26 des lignes directrices, op. cit.

37 Décision du Conseil de la concurrence dans l'affaire CONC -- P/K-05/0065 : BASE/BMB,16.

*droit de la concurrence et ceux définis aux fins de la réglementation sectorielle ne soient pas toujours identiques.*<sup>38</sup>

#### 1.1.4.1 Définition des marchés pertinents

23. Préalablement à l'identification des entreprises puissantes sur le marché, l'IBPT se doit de définir les marchés pertinents de produits ou de services et les marchés pertinents géographiques.
24. Selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne, le marché pertinent de produits ou de services comprend tous les produits ou les services qui sont suffisamment interchangeables ou substituables l'un à l'autre, en fonction non seulement de leurs caractéristiques objectives, en vertu desquelles ils sont particulièrement aptes à satisfaire les besoins constants des consommateurs, de leur prix ou leur usage prévu, mais également en fonction des conditions de concurrence et/ou de la structure de la demande et de l'offre sur le marché en question.<sup>39</sup> A contrario, la Cour de Justice estime que les produits ou les services qui ne présentent entre eux qu'un degré *faible* ou *relatif* d'interchangeabilité ne font pas partie du même marché.<sup>40</sup>
25. Afin de définir les marchés pertinents, les critères de substituabilité du côté de l'offre et de la demande sont utilisés. Le critère de la substituabilité du côté de la demande est utilisé pour déterminer dans quelle mesure les consommateurs sont disposés à substituer d'autres services ou produits au service ou produit en question, tandis que la substituabilité du côté de l'offre indique si des fournisseurs autres que ceux qui offrent le produit ou le service en question réorienteraient, sans délai ou à court terme, leur production ou offrirait les produits ou les services en question sans encourir d'importants coûts supplémentaires.
26. Pour déterminer la substitution du côté de la demande et de l'offre, on peut, lorsque cela est approprié, utiliser le test du monopoleur hypothétique.<sup>41</sup> Le principe de ce test est de considérer le marché comme un service, ou un ensemble de services, sur lequel une entreprise hypothétique cherche à maximiser ses profits. Cette entreprise est supposée exempte de toute régulation en matière de prix, et représente l'unique fournisseur du service ou du groupe de services en question. Cette augmentation hypothétique des prix est communément désignée par le test d'une « augmentation des prix relatifs » – ou test SSNIP (small significant non-transitory increase in price). Il s'agit généralement d'une augmentation de l'ordre de 5% à 10% pendant une période d'un an. Le test SSNIP constitue un guide d'analyse utile, mais ne saurait cependant être utilisé comme une procédure générique de définition des marchés.

---

38 Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques, 28.

39 Voir par exemple: Affaire C-333/94 P, Tetra Pak contre la CE, Recueil 1996, p. I-5951, point 13; affaire 31/80, L'Oréal, Recueil 1980, p. 3775, point 25; affaire 322/81, Michelin contre la CE, Recueil 1983, p. 3461, point 37; affaire C-62/86, AkzoChemie contre la CE, Recueil 1991, p. I-3359.

40 Voir par exemple : Affaire C-333/94 P, Tetra Pak contre la CE, Recueil 1996, p. I-5951, point 13; affaire 66/86, AhmedSaeed , Recueil 1989, p. 803, points 39 et 40; affaire UnitedBrands contre la CE, Recueil 1978, p. 207, points 22 à 29 et point 12.

41 Comme recommandé au point 40 des Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques.

#### 1.1.4.1.1 *Substituabilité du point de vue de la demande*

27. Concernant la substituabilité du côté de la demande, il y a lieu de dresser une liste non limitative des principaux critères. Il n'est pas obligatoire d'utiliser l'ensemble de ces critères pour chaque cas. Ces critères sont :
- **Les caractéristiques techniques d'un produit ou d'un service** sont systématiquement analysées en premier car elles définissent de manière factuelle (c'est à dire objective) les propriétés des produits.
  - **L'usage d'un produit ou d'un service par un utilisateur** est central dans la mesure où l'interchangeabilité des produits dépend en grande partie de leur utilisation et des attentes des utilisateurs. Ainsi, des produits ayant des caractéristiques différentes, mais correspondant à une même utilisation, peuvent être considérés comme substituables du côté de la demande. A l'inverse, des produits similaires du point de vue des caractéristiques, mais n'ayant pas le même usage, peuvent ne pas appartenir au même marché.
  - **La tarification d'un produit ou d'un service.** Même si cet élément n'est pas décisif en lui-même pour conclure à la substituabilité du côté de la demande, un écart de prix substantiel et durable entre différents produits constitue un indice de non-substituabilité et donc de non-appartenance au même marché.
28. Les critères mentionnés ci dessus ne sont pas limitatifs. S'ils sont pertinents, d'autres critères pourront être utilisés, comme l'environnement réglementaire, les normes utilisées, la perception de la marque d'un produit par les utilisateurs finals.
29. En dernier lieu, on peut noter que le secteur des communications électroniques se caractérise par des évolutions technologiques rapides, impliquant des phénomènes de migration technologique de la part des utilisateurs. Par exemple, dans le secteur de l'accès à Internet de détail, on a pu constater une migration des utilisateurs finals d'offres bas débit vers les offres haut débit. Ce type de phénomène ne traduit pas nécessairement une substituabilité du côté de la demande. Une migration technologique de ce type est unidirectionnelle et n'est pas (ou peu) motivée par des variations tarifaires du type « SSNIP ». Elle est motivée surtout par les services additionnels offerts par la nouvelle technologie.

#### 1.1.4.1.2 *Substituabilité du point de vue de l'offre*

30. La substitution du point de vue de l'offre permet de « *tenir compte de la probabilité que des entreprises qui ne sont pas encore actives sur le marché pertinent de produits décident d'y entrer dans un délai raisonnable* ». La jurisprudence communautaire<sup>42</sup> et la pratique administrative de la Commission européenne<sup>43</sup> n'intègrent pas l'autofourniture dans la

---

42 Dans l'affaire n° IV/M126 - Accor/Wagon-lit, la CE rappelait que « contrairement à l'opinion d'Accor, le marché pertinent n'inclut pas la restauration collective exécutée par des collectivités en autogestion. L'autogestion d'une cantine par une entreprise ou une administration n'est pas un service offert sur le marché de la prestation de services en matière de restauration. Elle ne représente pas une alternative pour les clients recherchent une restauration collective fournie par un tiers ».

43 Voir point 98 de la Communication COM 2000/C 291/01 de la Commission du 13 octobre 2000 Lignes directrices sur les restrictions verticales *JO C 291*, 13 octobre 2000, 1-44 « *La production interne, c'est-à-dire la fabrication par une entreprise d'un bien intermédiaire aux fins de sa propre production, peut revêtir une très grande importance dans une analyse de la concurrence en tant que contrainte concurrentielle ou en tant que facteur qui renforce la position d'une entreprise sur le marché. Cependant, pour définir le*

définition des marchés pertinents, c'est-à-dire la fabrication par une entreprise d'un bien intermédiaire aux fins de sa propre production. Le principe suivant vaut également: « Une substituabilité du côté de l'offre purement hypothétique ne suffit pas aux fins de la définition du marché ».44 Les ARN doivent tenir compte des éléments suivants:

- Les coûts globaux d'adaptation de la production au produit en question sont relativement négligeables.
- Le fait qu'une entreprise rivale possède certains des actifs nécessaires à la prestation d'un service donné est sans importance si un volume considérable d'investissements supplémentaires est nécessaire pour commercialiser le service en question et en tirer des bénéfices.<sup>45</sup>
- Les ARN doivent vérifier si un fournisseur donné utiliserait ou adapterait effectivement ses capacités pour fabriquer le produit ou offrir le service en question (en vérifiant, par exemple, si les capacités en question ne sont pas affectées à des contrats de fourniture de longue durée, etc.).

31. Pour éviter une segmentation excessive des marchés, la Commission européenne retient parfois une acception plus large de la substituabilité du côté de l'offre. Dans ces cas-là, la Commission européenne examine uniquement la capacité d'une entreprise à adapter son appareil de production pour fournir un service. Si la modification de l'outil de production n'exige pas d'investissements ni de délais importants, la Commission européenne intègre dans un seul et même marché des produits A et des produits B qui ne seraient pas substituables du point de vue de la demande. Cette approche est pertinente pour les marchés sur lesquels prévalent les mêmes conditions de concurrence (mêmes barrières à l'entrée, mêmes opérateurs, même opérateur en position dominante, mêmes perspectives d'évolution).<sup>46</sup> Une segmentation excessive pourrait être remise en cause rapidement par des innovations technologiques. La délimitation de marchés pertinents n'interdit pas au régulateur d'adopter des mesures de régulation différenciées au sein de ces marchés. Le régulateur doit donc s'interroger sur l'utilité finale d'une segmentation fine du marché<sup>47</sup>.
32. Dans la segmentation des marchés de produits, la Cour de Justice accorde une plus grande importance à la détermination de la substituabilité de la demande qu'à celle de la substituabilité de l'offre. Si la substitution par rapport à la demande est établie, il n'est alors pas indispensable dans la pratique de procéder à la substituabilité par rapport à l'offre, les deux offreurs étant déjà sur le même marché de produits. Dans la pratique, une analyse de la substituabilité du point de vue de l'offre viendrait alors juste confirmer l'analyse de la substituabilité de la demande. Dans certains cas, la substituabilité au

---

*marché et calculer la part de marché pour les biens et les services intermédiaires, la production interne ne sera pas prise en considération ».*

44 Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques, 6.

45 Voir également l'arrêt rendu dans l'affaire C-333/94 P, Tetra Pak contre la CE, Recueil 1996, I-5951, point 19. Comme indiqué plus haut, les investissements nécessaires doivent aussi être réalisés dans un délai raisonnable.

46 Pour une application de ce principe dans le contexte du nouveau cadre réglementaire, voir l'avis n° 05-A-05 du Conseil de la concurrence français du 16 février 2005, §19.

47 Voir aussi § 116-124 de la décision du Conseil de la concurrence dans l'affaire CONC -- P/K-05/0065 : BASE/BMB du 26 mai 2009, p. 20-21 : « Contrairement à l'avis de l'auditeur, le Conseil estime qu'il n'est pas nécessaire de retenir un marché plus restreint. Rien n'empêche d'examiner le comportement d'une entreprise sur un seul segment du marché pertinent (la téléphonie mobile), pour autant que la position dominante soit établie sur ce marché pertinent selon les critères juridiques appropriés ». (traduction libre)

niveau de la demande sera faible voire inexistante. Dans ces cas précis, l'existence d'une substituabilité au niveau de l'offre pourra infirmer les conclusions au niveau de la demande et donc permettre d'inclure le service en question dans le marché pertinent.

33. Ce raisonnement est élaboré dans le tableau de décision suivant.

Conditions	Substituabilité du point de vue de la demande entre A et B	oui	non	non
	Substituabilité du point de vue de l'offre entre A et B	-	oui	non
Résultat	A et B dans un même marché	oui	oui	non

Figure 3: Décision concernant la substitution du point de vue de la demande et de l'offre

#### 1.1.4.2 Définition des marchés géographiques

34. Comme précisé par la Commission européenne dans la Communication sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence<sup>48</sup> et dans les Lignes directrices de la Commission européenne sur l'analyse du marché<sup>49</sup>, un marché géographique pertinent est « *le territoire sur lequel les entreprises concernées sont engagées dans la fourniture ou la demande des produits ou services pertinents, où elles sont exposées à des conditions de concurrence similaires ou suffisamment homogènes et qui se distingue des territoires voisins sur lesquels les conditions de concurrence sont sensiblement différentes* ».
35. La Commission européenne ajoute: *La définition du marché géographique n'implique pas que les conditions de concurrence entre négociants ou prestataires de services soient parfaitement homogènes. Il suffit qu'elles soient similaires ou suffisamment homogènes et, par voie de conséquence, seuls les territoires sur lesquels les conditions de concurrence sont «hétérogènes» ne peuvent être considérés comme constituant un marché uniforme.*<sup>50</sup>
36. Ensuite, elle précise ce qui suit concernant la méthode de délimitation géographique du marché pertinent :

*« La délimitation du marché géographique s'effectue suivant les mêmes principes que ceux indiqués ci-dessus pour l'appréciation des possibilités de substitution du côté de l'offre et de la demande en cas d'augmentation des prix relatifs ».*<sup>51</sup> et ensuite : *« En conséquence, en ce qui concerne la substitution du côté de la demande, les ARN doivent apprécier principalement les préférences des consommateurs, ainsi que leurs habitudes d'achat sur le plan géographique. Ainsi, des raisons linguistiques peuvent expliquer pourquoi certains services ne sont pas disponibles ou commercialisés dans des régions de langues différentes. En ce qui concerne la substitution du côté de l'offre, lorsqu'il peut être établi que des opérateurs qui ne sont pas encore actifs ou présents sur le marché pertinent feront le choix d'y entrer à court terme en cas d'augmentation des prix relatifs,*

<sup>48</sup> §8 de la Communication de la Commission sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence (JO C 372 du 9 décembre 1997, 5 – 13.

<sup>49</sup> Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques, § 56.

<sup>50</sup> En particulier Deutsche Bahn contre la Commission, § 92. Affaire T-229/94.

<sup>51</sup> Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques, §57.

*il convient d'étendre la définition du marché de manière à y inclure ces opérateurs «extérieurs».*<sup>52</sup>

Ensuite, il convient encore de souligner que la Commission européenne a également précisé ce qui suit concernant les critères dont il faut tenir compte pour la délimitation géographique des marchés :

*“First, the Common Position should further underline the necessity to analyse the actual conditions of competition in order to arrive at the definition of geographic markets. We acknowledge that market analysis for the purpose of ex-ante regulation is carried out on a forward-looking basis. In that regard, potential competition and evidence on structural factors, such as barriers to entry or the number of operators, can inform regulators on the areas where to focus their analysis, but market definition cannot be based primarily on such type of evidence. For the purpose of market definition, constraints by actual competitors are the most relevant elements to be assessed<sup>53</sup>. Accordingly, market delineation should be based on the actual conditions of competition, reflected by the behavior of the market players and the effect of their behavior on market structure. (...) we consider that more emphasis should be given to the criteria which reflect the actual conditions of competition in the market as compared to the criteria which reflect potential competition.”*<sup>54</sup>

37. En pratique, la Commission européenne rappelle dans les lignes directrices que dans le secteur des communications électroniques, les limites géographiques d'un marché sont généralement fonction de la couverture des réseaux et des obligations légales et réglementaires.<sup>55</sup> On peut citer d'autres critères qui ont parfois été pris en compte dans certaines affaires en matière de concurrence: cadre réglementaire, fonctionnalités de services, norme (GSM par exemple), tarification, pratiques commerciales.

38. La Note explicative de la Recommandation de 2007<sup>56</sup> stipule en outre:

*"However, investment in alternative infrastructure is often uneven across the territory of a Member State, and in many countries there are now competing infrastructures in parts of*

---

<sup>52</sup> Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques, §58.

<sup>53</sup> *Comme stipulé dans la Note explicative de la Commission sur la définition d'un marché pertinent: « La définition d'un marché tant au niveau des produits que de la dimension géographique vise à identifier les concurrents réels des entreprises concernées qui sont capables de contenir le comportement de ces entreprises et de les empêcher de se comporter sans tenir compte de la pression concurrentielle effective » (traduction libre).*

<sup>54</sup> Opinion de la Commission européenne sur le « ERG draft Common Position on geographic aspects of market analysis », 20 juin 2008 : « *Premièrement, le point de vue commun doit continuer à souligner la nécessité d'analyser les conditions de concurrence actuelles pour en arriver à définir les marchés géographiques. Nous reconnaissons qu'une analyse de marché visant une régulation ex-ante est effectuée de manière prospective. Dans cette optique, la concurrence potentielle et la preuve en matière de facteurs structurels, comme les barrières à l'entrée ou le nombre d'opérateurs, peuvent clairement indiquer à quel niveau ils doivent axer leur analyse, mais une définition de marché ne peut pas être essentiellement basée sur une telle preuve. Concernant la définition du marché, la pression exercée par les concurrents actuels est l'élément le plus pertinent à examiner. Par conséquent, la délimitation du marché devrait être basée sur les conditions de concurrence actuelles, qui sont reflétées par le comportement des acteurs du marché et l'effet de leur comportement sur la structure du marché. (...) nous estimons que l'accent devrait être davantage mis sur les critères reflétés par les conditions de concurrence actuelles sur le marché par rapport aux critères reflétant cette concurrence potentielle* » (traduction libre).

<sup>55</sup> Lignes directrices, point 59. Décision 1999/573/CE de la CE, du 20 mai 1999, relative à une procédure d'application de l'article 81 du traité CE (affaire IV/36.592- Cégétel +4), JOCE n° L 218 du 18 août 1999, p. 0014-0023.

<sup>56</sup> Note explicative SEC(2007) 1483 de la Commission accompagnant la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques.

*the country, typically in urban areas. Where this is the case, an NRA could in principle find sub-national geographic markets”.*<sup>57</sup>

### 1.1.5 Vérification de la régulation ex ante éventuelle des marchés définis

39. Comme indiqué par la Commission européenne dans la recommandation de 2007, trois critères sont utilisés pour déterminer les marchés pouvant être soumis à une réglementation ex ante<sup>58</sup>. Ces critères sont cumulatifs : il suffit que l'un d'eux ne soit pas rempli pour que le test soit négatif et que le marché ne puisse pas être régulé ex ante. Ces critères sont les suivants :

- Le premier critère consiste à déterminer si un marché présente des barrières à l'entrée élevées et non provisoires ; deux types de barrières peuvent être distingués : les barrières structurelles et les barrières légales ou réglementaires.
- Le deuxième critère consiste à déterminer si les caractéristiques d'un marché présagent une évolution vers une situation de concurrence effective ; ce critère est dynamique et prend en compte un certain nombre d'aspects structurels et comportementaux, qui permettent de savoir si, sur la période considérée, le marché va devenir plus concurrentiel. Un cas typique est un marché qui abrite un nombre limité, mais suffisant, d'entreprises actives au-delà des barrières à l'entrée qui se distinguent avec une demande élastique par rapport au prix. Pour déterminer si un marché présente ces caractéristiques, il y a lieu de tenir compte de l'évolution passée, de la situation présente et également de l'avenir pour autant que ce soit fait dans des limites temporelles précises (correspondant à l'intervalle qui sépare les réexamens effectués par les ARN) et non comme une spéculation théorique.
- Le troisième critère envisage l'efficacité suffisante du droit de la concurrence en lui-même (sans réglementation *ex ante*), compte tenu des caractéristiques du secteur des communications électroniques.

40. La Commission recommande expressément que les ARN veillent à remplir cumulativement les critères susmentionnés lors de la désignation des autres marchés que ceux repris dans la Recommandation<sup>59</sup>. La Commission précise en outre que l'ARN peut opter pour ne pas effectuer de procédure d'analyse de marché pour les marchés énumérés dans la Recommandation « *si elle constate que les trois critères ne sont pas remplis pour le marché en question* ». <sup>60</sup> Enfin, il est rappelé que la Cour d'appel de Bruxelles a estimé que l'IBPT n'était pas obligé d'effectuer le test des trois critères pour un marché cité par la Commission européenne dans sa Recommandation.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> “Les investissements dans les infrastructures alternatives sont cependant souvent répartis de manière inégale sur le territoire d'un Etat Membre, et dans beaucoup de pays, il existe actuellement des infrastructures qui se font concurrence l'une l'autre dans certaines parties du pays, généralement en zone urbaine. Là où c'est le cas, une ARN devrait en principe pouvoir déterminer des marchés géographiques sous-nationaux” (traduction libre)

<sup>58</sup> Voir aussi considérant 5 à 14 de la recommandation de 2007. Voir aussi partie 2.2 de la Note explicative de la Recommandation de 2007.

<sup>59</sup> Article 2 de la recommandation de 2007.

<sup>60</sup> Considérant 17 de la Recommandation de 2007.

<sup>61</sup> En l'espèce le marché 12 de la Recommandation de 2003, vu que la Commission avait estimé que ce marché entraînait en considération pour la régulation. (Bruxelles, 7 mai 2009, point 166-167)

### 1.1.6 Méthodologie relative à l'analyse des marchés pertinents

41. Cette section présente les différentes étapes suivies par l'IBPT pour l'analyse des marchés de communications électroniques pertinents. Elle n'entend se substituer de manière générale ni aux lignes directrices de la Commission européenne, ni à la Recommandation sur les marchés pertinents, ni au droit communautaire de la concurrence.

#### 1.1.6.1 Principes généraux

42. L'analyse des marchés a pour objectif d'identifier les entreprises puissantes sur les marchés étudiés.

##### 1.1.6.1.1 Position dominante simple

43. L'article 14.2, § 1er, de la Directive Cadre stipule: *«Une entreprise est considérée comme disposant d'une puissance significative sur le marché si, individuellement ou conjointement avec d'autres, elle se trouve dans une position équivalente à une position dominante, c'est-à-dire qu'elle est en mesure de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses concurrents, de ses clients et, en fin de compte, des consommateurs.»*
44. L'article 14.3 de la Directive Cadre prévoit que: *«Lorsqu'une entreprise est puissante sur un marché particulier (le premier marché), elle peut également être désignée comme puissante sur un marché étroitement lié (le second marché), lorsque les liens entre les deux marchés sont tels qu'ils permettent d'utiliser sur le second marché, par effet de levier, la puissance détenue sur le premier marché, ce qui renforce la puissance de l'entreprise sur le marché. Par conséquent, des mesures visant à prévenir cet effet de levier peuvent être appliquées sur le second marché conformément aux articles 9, 10, 11 et 13 de la directive 2002/19/CE (directive «accès»), et lorsque ces mesures se révèlent insuffisantes, des mesures conformes aux dispositions de l'article 17 de la directive 2002/22/CE (directive «service universel») peuvent être imposées.»*
45. Dans une analyse *ex ante*, la dominance se détermine principalement par la possibilité que l'entreprise en cause à *«d'augmenter ses prix en restreignant sa production sans enregistrer une baisse significative de ses ventes ou de ses recettes»*<sup>62</sup>.
46. Une position dominante sera déterminée à l'aide d'un certain nombre de critères. Parmi ces critères, les parts de marché sont souvent utilisées comme indicateur de puissance sur le marché.<sup>63</sup> Les lignes directrices de la Commission européenne rappellent plusieurs principes à ce sujet <sup>64</sup>:
- Bien qu'en soi, une part de marché importante ne suffise pas à pour pouvoir parler d'une puissance significative sur le marché<sup>65</sup>, il est invraisemblable que des entreprises détenant une part de marché inférieure à 25% occupent une position dominante individuelle sur le marché en question; (*«une position dominante individuelle n'est généralement à craindre que pour des entreprises dont la part de marché dépasse 40 %»*);

<sup>62</sup> Voir point 73 des Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques.

<sup>63</sup> Voir point 75 des lignes directrices, op. cit.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Voir point 78 des lignes directrices, op. cit.

- La présence de parts de marché très élevées (à savoir plus de 50%) - suffit, sauf circonstances exceptionnelles, à établir l'existence d'une position dominante.
  - Une entreprise « ayant une part de marché élevée peut être présumée constituer une entreprise puissante, c'est-à-dire bénéficier d'une position dominante, si cette part est restée stable dans le temps » : l'érosion progressive de la part de marché peut indiquer que le marché devient plus concurrentiel, mais n'empêche pas de conclure que l'entreprise qui occupe cette position est une entreprise puissante.
47. En complément du calcul de la part de marché, les lignes directrices citent également les différents critères<sup>66</sup> permettant d'évaluer en détail le marché pertinent pour ensuite pouvoir conclure à l'existence ou non d'une position dominante sur ce marché:
- la taille globale de l'entreprise ;
  - le contrôle d'une infrastructure qu'il n'est pas facile de dupliquer ;
  - les avancées ou la supériorité technologique ;
  - l'absence ou la faible présence de contre-pouvoir des acheteurs ;
  - l'accès facile ou privilégié aux marchés des capitaux et aux ressources financières ;
  - la diversification des produits et/ou des services (par exemple, produits ou services groupés) ;
  - les économies d'échelle ;
  - les économies de gamme ;
  - l'intégration verticale ;
  - l'existence d'un réseau de distribution et de vente très développé ;
  - l'absence de concurrence potentielle ;
  - des entraves à l'expansion.
48. Cette liste n'est ni exhaustive, ni cumulative. Autrement dit, une position dominante pourra « être le résultat de la combinaison des critères susmentionnés, qui, pris séparément, ne sont pas nécessairement déterminants ».<sup>67</sup>
49. La dominance peut être limitée par l'existence :
- de faibles barrières à l'entrée sur le marché ;
  - de concurrents potentiels.
50. Les ARN doivent donc tenir compte de l'éventualité que des entreprises n'exerçant pas encore d'activité sur le marché de produits pertinent puissent décider à moyen terme d'y accéder à la suite d'une augmentation légère mais significative et durable des prix. L'analyse à moyen terme se différencie donc de l'analyse de la substituabilité du côté de l'offre dans la définition des marchés qui implique une analyse à court terme.

#### 1.1.6.1.2 Position dominante conjointe

51. L'article 14.2, alinéa deux, de la Directive Cadre dispose que lorsque les ARN procèdent à une évaluation visant à déterminer si deux entreprises, ou plus, occupent conjointement

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Voir point 79 des lignes directrices, op. cit.

une position dominante sur un marché, elles se conforment aux dispositions du droit communautaire et tiennent le plus grand compte des lignes directrices.

52. Deux entreprises (ou plus) peuvent être en situation de dominance conjointe même s'il n'existe entre elles aucun lien structurel ou autre. La dominance conjointe peut être constatée dans un marché dont la structure est considérée comme propice à produire des effets coordonnés.
53. L'annexe II de la Directive Cadre dresse de surcroît une liste indicative et non limitative de critères non cumulatifs pour apprécier la position dominante conjointe : faible élasticité de la demande, parts de marché similaires, importantes barrières juridiques ou économiques à l'entrée, intégration verticale avec refus collectif d'approvisionnement, absence de contre-pouvoir des acheteurs, absence de concurrence potentielle.
54. La Directive Cadre dispose que l'«analyse du caractère effectif de la concurrence devrait notamment porter sur les perspectives que ce marché offre en termes de concurrence afin de déterminer si une éventuelle absence de concurrence effective est susceptible de perdurer»<sup>68</sup>. Lorsque la Commission européenne a recensé les 18 marchés de la Recommandation de 2003, elle a également utilisé une analyse prospective. En effet, les trois critères utilisés par la Commission européenne (présence de barrières élevées et non provisoires à l'entrée, caractère dynamique du marché, capacité du droit de la concurrence à instaurer à lui seul une concurrence effective sur le marché) nécessitent une analyse prospective.

### 1.1.6.2 Structure des analyses de marché

#### 1.1.6.2.1 Principaux facteurs structurants du marché

55. Cette section présente les principaux facteurs, essentiellement quantitatifs, qui caractérisent le marché étudié. On distingue notamment les éléments suivants:
  - les parts de marché ;
  - la concentration.
56. La conclusion de cette section établira si, à ce stade, une présomption de dominance peut être formulée pour un ou des acteurs du marché. Cette conclusion ne reprendra pas nécessairement l'ensemble des critères mentionnés ci-dessus mais se focalisera sur ceux que l'IBPT estime nécessaires pour développer sa conclusion (comme par exemple l'existence de parts de marché importantes).

#### 1.1.6.2.2 Autres facteurs ayant un impact sur la concurrence sur le marché

##### 1.1.6.2.2.1 Analyse de la dominance individuelle

57. Cette section traite des facteurs, essentiellement qualitatifs, qui permettent de mesurer le niveau de concurrence du marché. On distingue deux catégories principales de facteurs permettant d'analyser le niveau de concurrence sur le marché:

---

<sup>68</sup> Voir Considérant 27 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.

58. Les barrières à l'entrée et/ou à l'expansion représentent l'ensemble des facteurs pouvant décourager le développement des acteurs sur le marché. Parmi ces facteurs, les critères mentionnés dans les lignes directrices les plus pertinents en fonction des marchés étudiés pourront être étudiés. L'absence ou la faible présence de barrières à l'entrée augmente la probabilité que des opérateurs entrent ou se développent sur le marché et limite ainsi la capacité d'un opérateur actif d'exercer une position dominante sur le marché.
59. Le contre-pouvoir des acheteurs reflète la capacité des acheteurs à négocier les offres des fournisseurs. La présence d'un contre-pouvoir important aura pour effet « naturel » d'adapter l'offre à la demande et d'encourager le développement d'une concurrence effective tandis que l'absence de contre-pouvoir aura tendance à déséquilibrer le rapport entre l'offre et la demande.
60. Lors de l'analyse des marchés, les critères mentionnés ci-dessus seront examinés avec pour objectif d'identifier si ceux-ci confirment ou infirment la présomption de dominance établie dans la section précédente. En fonction des marchés étudiés, certains critères ne sont pas pertinents lors de l'analyse et ne sont pas examinés.

#### **1.1.6.2.2 Analyse de la dominance conjointe**

61. Cette section traite, si cela est pertinent compte tenu des conclusions des analyses précédentes, des facteurs essentiellement qualitatifs qui permettent de déterminer si deux entreprises, ou plus, occupent conjointement une position dominante sur un marché. Les critères, jugés les plus pertinents et mentionnés par la Directive Cadre (voir ci-dessus), seront alors examinés.

#### **1.1.6.2.3 Analyse prospective du marché et développements technologiques**

62. Le marché pertinent sera également examiné à la lumière des développements attendus sur le marché au cours de la période d'analyse.
63. La Directive Cadre prescrit : « Cette analyse du caractère effectif de la concurrence devrait notamment porter sur les perspectives que ce marché offre en termes de concurrence afin de déterminer si une éventuelle absence de concurrence effective est susceptible de perdurer.<sup>69</sup> »
64. En outre, les lignes directrices de la Commission précisent qu'aux fins de l'analyse de marché en vertu de l'article 16 de la Directive Cadre, les autorités réglementaires nationales « procéderont à une évaluation structurelle prospective du marché pertinent, en se fondant sur les conditions existantes ». Les ARN devront donc chercher à savoir si le marché est potentiellement concurrentiel et, de là, si une éventuelle absence de concurrence effective est susceptible de perdurer, « en tenant compte de l'évolution escomptée ou prévisible du marché pendant une période d'une durée raisonnable »<sup>70</sup>.

#### **1.1.6.2.4 Conclusion**

65. Sur la base de l'ensemble des analyses, l'IBPT conclura si une concurrence effective existe ou non sur ce marché. Si l'IBPT conclut à l'absence d'une concurrence effective, il désignera alors les entreprises qui jouissent individuellement ou conjointement d'une position dominante sur ce marché.

<sup>69</sup> Voir cons.27 de la « Directive Cadre » op. cit.

<sup>70</sup> Lignes directrices, op. cit. point 20.

### 1.1.7 Méthodologie relative à l'imposition des obligations appropriées

66. L'objectif de cette section est de présenter la démarche suivie par l'IBPT pour l'imposition des obligations appropriées dans le cadre de l'analyse des marchés pertinents de communications électroniques. Elle n'entend se substituer de manière générale ni aux lignes directrices de la Commission européenne, ni à la Recommandation sur les marchés pertinents, ni au droit communautaire de la concurrence.
67. Lorsqu'une entreprise dispose d'une puissance significative sur un marché de détail ou sur un marché de gros, l'ARN doit appliquer au moins une obligation. Sur les marchés de gros, les ARN peuvent imposer les obligations prévues dans la Directive Accès. Sur les marchés de détail, les ARN doivent privilégier les obligations de la Directive Accès<sup>71</sup>. Si l'ARN présume que celles-ci ne seraient pas suffisantes pour réaliser les objectifs du nouveau cadre réglementaire, elle peut alors imposer des obligations prévues par l'article 17 de la Directive Service universel.
68. En revanche, lorsqu'il ressort de l'analyse que le marché est effectivement concurrentiel, les obligations visées aux articles 58 - 65 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques doivent être levées.
69. Dans la sélection des mesures imposées aux opérateurs puissants, l'IBPT conformément à la législation nationale et communautaire, et notamment l'article 5 de la loi du 13 juin 2005, l'article 8 de la Directive Cadre et l'article 8(4) de la Directive Accès, s'efforce d'identifier les obligations au regard des objectifs du nouveau cadre réglementaire. L'IBPT veille en particulier à ce que les obligations proposées soient justifiées et proportionnées aux objectifs et aux problèmes de marché identifiés. A cet effet, l'IBPT choisira les obligations qu'il estime nécessaires et suffisantes pour atteindre le ou les objectifs visés, sans aller plus loin que ce qui n'est strictement nécessaire pour traiter le problème.
70. Les objectifs sont énoncés à l'article 8 de la Directive Cadre et repris à l'article 6 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques sont :
- la promotion de la concurrence au niveau de la fourniture de réseaux et services de communications électroniques et des ressources et services associés<sup>72</sup>
  - le développement du marché intérieur<sup>73</sup>
  - le soutien des intérêts des citoyens de l'Union européenne<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Ce point de vue a été confirmé dans un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 1<sup>er</sup> juin 2007, R.G. 2006/AR/2154, (notamment les points 24 et 25 de cet arrêt).

<sup>72</sup> Voir article 8,2 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. Selon la Directive Cadre, les ARN doivent réaliser cet objectif:

- a) en veillant à ce que les utilisateurs, y compris les personnes handicapées, les personnes âgées et les personnes ayant des besoins sociaux spécifiques, retirent un bénéfice maximal en termes de choix, de prix et de qualité;
- b) en veillant à ce que la concurrence ne soit pas faussée ni entravée dans le secteur des communications électroniques, y compris pour la transmission de contenu;
- d) en encourageant l'utilisation et la gestion efficaces des radiofréquences et des ressources de numérotation.

<sup>73</sup> Selon l'article 8.3 de la Directive « Cadre », les ARN doivent réaliser cet objectif :

- a) en supprimant les derniers obstacles à la fourniture de réseaux de communications électroniques, de ressources et services associés et de services de communications électroniques au niveau européen
- b) en encourageant la mise en place et le développement de réseaux transeuropéens et l'interopérabilité des services paneuropéens et la connectivité de bout en bout;
- d) en coopérant entre elles ainsi qu'avec la Commission et l'ORECE, afin d'assurer le développement de pratiques réglementaires cohérentes et l'application cohérente de la présente directive et des directives particulières.

<sup>74</sup> Selon la Directive Cadre, les ARN doivent réaliser cet objectif:

71. Pour réaliser ces objectifs, les ARN peuvent imposer des obligations plus ou moins contraignantes<sup>75</sup>. Lorsqu'un marché est concurrentiel, une ARN n'impose ni ne maintient les obligations au titre de la Directive Accès ou de la Directive Service universel<sup>76</sup>. Lorsqu'un marché n'est pas concurrentiel, une ARN est obligée d'imposer au moins une obligation réglementaire. Si l'ARN le juge approprié, elle peut aussi modifier ces obligations ou imposer de nouvelles obligations. La faculté d'imposer des obligations supplémentaires, en plus des obligations prévues dans la Directive Accès, est soumise à une possibilité de veto de la Commission européenne.

### 1.1.7.1 Obligations de gros

72. Les articles 9 à 13 de la Directive Accès énoncent les obligations standards que les ARN peuvent appliquer sur un marché de gros ou de détail. Elles concernent :

#### 1.1.7.1.1 Transparence

73. La loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques stipule que des obligations en matière de transparence peuvent également être imposées aux opérateurs désignés comme puissant:

*“Art. 59. § 1<sup>er</sup>. L'Institut peut, conformément à l'article 55, §§ 3 et 4/1, définir les obligations de transparence concernant l'accès, en vertu desquelles les opérateurs doivent rendre publiques certaines informations, définies par l'Institut.*

*L'Institut précise les informations à fournir, le niveau de détail requis et les modalités de publication. »*

74. D'autre part, la loi précise que l'obligation peut être imposée pour la publication d'une offre de référence :

*“Art. 59. § 2. Lorsqu'un opérateur est soumis à des obligations de non-discrimination, l'Institut peut lui imposer de publier une offre de référence, qui soit suffisamment détaillée pour garantir que les opérateurs ne sont pas tenus de payer pour des ressources qui ne sont pas nécessaires pour le service demandé. Elle comprend une description des offres*

- 
- a) en assurant à tous l'accès à un service universel spécifié dans la directive 2002/22/CE (directive «service universel»);
  - b) en assurant un niveau élevé de protection des consommateurs dans leurs relations avec les fournisseurs, en particulier en garantissant l'existence de procédures de règlement des litiges simples et peu coûteuses mises en oeuvre par un organisme indépendant des parties concernées;
  - c) en contribuant à assurer un niveau élevé de protection des données à caractère personnel et de la vie privée;
  - d) en encourageant la fourniture d'informations claires, notamment en exigeant la transparence des tarifs et des conditions d'utilisation des services de communications électroniques accessibles au public;
  - e) en répondant aux besoins de groupes sociaux particuliers, notamment des personnes handicapées, des personnes âgées et des personnes ayant des besoins sociaux spécifiques;
  - f) en garantissant l'intégrité et la sécurité des réseaux de communications publics ;
  - g) en favorisant la capacité des utilisateurs finals à accéder à l'information et à en diffuser, ainsi qu'à utiliser des applications et des services de leur choix.

<sup>75</sup> Les Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques stipulent : *Si une entreprise a déjà été soumise à des obligations au titre du cadre réglementaire de 1998, l'ARN doit examiner si le maintien d'obligations analogues reste justifié, compte tenu du nouveau cadre réglementaire, sur la base d'une nouvelle analyse du marché effectuée conformément aux présentes lignes directrices. S'il apparaît que l'entreprise concernée est puissante sur un marché pertinent selon les critères du nouveau cadre réglementaire, des obligations réglementaires semblables à celles imposées précédemment peuvent donc être maintenues.*

<sup>76</sup> Voir article 16 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.

*pertinentes réparties en divers éléments selon les besoins du marché, accompagnée des modalités et conditions correspondantes, y compris des tarifs.*

75. L'article 59, § 3, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques dispose que :

*« Nonobstant le § 1er, lorsqu'un opérateur est soumis à une des obligations au titre de l'article 61, § 1er, al. 2, 1°, l'Institut peut lui imposer l'obligation de publier une offre de référence telle que décrite au § 2, concernant l'interconnexion, l'accès totalement dégroupé ou l'accès partagé à la boucle locale ou à la sous-boucle locale, l'accès à un débit binaire, ou à une autre forme d'accès, selon le type d'accès qui doit être autorisé par l'opérateur concerné.*

*§ 3. Nonobstant le § 1er, lorsqu'un opérateur est soumis à une des obligations au titre de l'article 61, § 1er, al. 2, 1°, l'Institut peut lui imposer l'obligation de publier une offre de référence telle que décrite au § 2, concernant l'interconnexion, [...].»*

#### **1.1.7.1.2 Non-discrimination**

76. En vertu de l'article 58 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, des obligations de non-discrimination peuvent être imposées aux opérateurs désignés comme opérateur puissant:

*“Art. 58. En ce qui concerne l'accès, l'Institut peut, conformément à l'article 55, §§ 3 et 4/1, imposer des obligations de non-discrimination.*

77. L'article 10, § 2, de la Directive Accès stipule: *« Les obligations de non-discrimination font notamment en sorte que les opérateurs appliquent des conditions équivalentes dans des circonstances équivalentes aux autres entreprises fournissant des services équivalents, et qu'ils fournissent aux autres des services et informations dans les mêmes conditions et avec la même qualité que ceux qu'ils assurent pour leurs propres services, ou pour ceux de leurs filiales ou partenaires ».*

#### **1.1.7.1.3 Séparation comptable**

78. L'article 60 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques prévoit qu'une obligation de séparation comptable peut être imposée :

*“Art. 60. § 1er. L'Institut peut, conformément à l'article 55, §§ 3 et 4/1, imposer des obligations de séparation comptable en ce qui concerne toute activité dans le domaine de l'accès pour laquelle l'opérateur dispose d'une puissance significative sur le marché.*

*L'Institut spécifie le modèle et la méthodologie comptables à utiliser par l'opérateur visé à l'alinéa premier.*

*L'Institut peut entre autres obliger un opérateur intégré verticalement à rendre ses prix de gros et ses prix de transferts internes transparents entre autres pour garantir le respect de l'obligation de non-discrimination prévue à l'article 58, ou, en cas de nécessité, pour empêcher des subventions croisées abusives. [...].»*

#### **1.1.7.1.4 Accès à des ressources de réseau spécifiques et leur utilisation**

79. Conformément à l'article 61, § 1er de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT peut obliger tous les opérateurs des réseaux publics de

communications électroniques puissants sur le marché à répondre aux demandes raisonnables d'accès et d'interconnexion :

*Art. 61. § 1<sup>er</sup>. L'Institut peut, conformément à l'article 55, §§ 3 et 4/1, imposer l'obligation de satisfaire aux demandes raisonnables d'accès à des éléments de réseau et des ressources associées spécifiées par l'Institut.*

*Les opérateurs peuvent notamment se voir imposer :*

1° d'accorder à des tiers l'accès à certains éléments et/ou ressources de réseau, y compris l'accès dégroupé à la boucle locale;

2° négocier de bonne foi avec les opérateurs qui demandent l'accès;

3° de ne pas retirer l'accès aux ressources lorsqu'il a déjà été accordé;

4° d'offrir des services de gros spécifiés en vue de la revente à des tiers;

5° d'accorder un accès ouvert aux interfaces techniques, protocoles ou autres technologies clés qui revêtent une importance essentielle pour l'interopérabilité des services ou des services de réseaux virtuels;

6° sans préjudice de l'application des articles 25 à 28 de fournir une possibilité de colocalisation ou d'autres formes de partage des ressources, y compris l'utilisation partagée de chemins de câbles, bâtiments ou pylônes;

7° de fournir les services spécifiques nécessaires pour garantir aux utilisateurs l'interopérabilité des services de bout en bout, notamment en ce qui concerne les ressources destinées aux services de réseaux intelligents ou permettant l'itinérance sur les réseaux mobiles;

8 de fournir l'accès à des systèmes d'assistance opérationnelle ou à des systèmes logiciels similaires nécessaires en vue de garantir une concurrence équitable dans le cadre de la fourniture de services;

9° veiller à interconnecter des réseaux ou des ressources de réseau.

#### ***1.1.7.1.5 Contrôle des prix et obligations relatives au système de comptabilisation des coûts***

80. Enfin, conformément à l'article 62 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, des obligations en matière de contrôle des prix et de systèmes de comptabilisation des coûts peuvent être imposées aux entreprises désignées comme puissante:

*"Art. 62. § 1<sup>er</sup>. En matière d'accès, l'Institut peut, conformément à l'article 55, §§ 3 et 4/1, et lorsqu'il ressort en outre d'une analyse du marché que l'opérateur concerné peut, en raison de l'absence de concurrence réelle, maintenir les prix à un niveau exagéré ou réduire les marges au détriment des utilisateurs finals, imposer des obligations liées à la récupération des coûts, y compris les obligations concernant l'orientation des prix en fonction des coûts et les obligations concernant les systèmes de comptabilisation des coûts en matière de coûts d'un opérateur efficient.*

*En matière d'accès, l'Institut peut aussi, conformément à l'article 55, §§ 3 et 5, imposer des obligations en matière de contrôle des prix.*

*§ 2. Tout opérateur soumis à l'obligation d'orientation de ses tarifs en fonction des coûts fournit à l'Institut, à la demande de celui-ci, la preuve du respect de cette obligation.*

*Lorsqu'une obligation d'orientation sur les coûts est imposée à un opérateur, les coûts pris en compte sont les coûts liés à la fourniture d'une prestation efficace, y compris un retour sur investissement raisonnable.*

*Afin de déterminer les coûts liés à la fourniture d'une prestation efficace, l'Institut peut utiliser des méthodes de comptabilisation et de calcul des coûts distinctes de celles appliquées par l'opérateur. »*

81. Les ARN doivent tenir compte des investissements réalisés par l'opérateur et de la nécessité de lui permettre de rémunérer raisonnablement le capital adéquat engagé.

#### **1.1.7.2 Obligations de détail**

82. L'article 17, §1<sup>er</sup> de la Directive Service universel, repris par l'article 64 de la loi relative du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques<sup>77</sup>, permet l'instauration immédiate d'obligations sur un marché de détail lorsque :

- à la suite d'une analyse du marché effectuée conformément à l'article 16 de la Directive Cadre, une ARN constate qu'un marché de détail donné, déterminé conformément à l'article 15 de la Directive Cadre, n'est pas en situation de concurrence réelle;
- l'ARN conclut que les obligations imposées par les articles 9 à 13 de la Directive Accès ne permettraient pas de réaliser les objectifs fixés à l'article 8 de la Directive Cadre.

83. L'emploi du conditionnel au deuxième alinéa indique qu'il ne faut pas attendre l'échec des obligations de gros pour pouvoir imposer des obligations de détail (si celles-ci s'avèrent justifiées et appropriées aux termes de l'évaluation prospective du marché).

84. Les obligations visées par l'article 17 de la Directive Service universel et l'article 64 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques portent sur les interdictions:

- de demander des prix excessifs ;
- d'entraver l'accès au marché ;
- d'utiliser des prix d'éviction restreignant la concurrence ;
- d'appliquer des préférences injustifiées pour certains utilisateurs finals ;
- de grouper des services de manière injustifiée.

85. L'article 17, § 2, dernière phrase de la Directive Service universel, stipule ce qui suit: « *Les autorités réglementaires nationales peuvent appliquer à ces entreprises des mesures d'encadrement des tarifs de détail, des mesures visant à maîtriser certains tarifs ou des mesures visant à moduler les tarifs en fonction des coûts ou des prix sur des marchés comparables, afin de protéger les intérêts des utilisateurs* ».

---

<sup>77</sup> L'article 64, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques stipule: Si l'Institut constate que les obligations imposées en vertu des articles 58 à 63 ne permettraient pas de réaliser les objectifs fixés par les articles 6 à 8, il peut imposer, conformément à l'article 55, §§ 3 et 5, une ou plusieurs des obligations visées au deuxième alinéa aux opérateurs désignés comme des opérateurs disposant d'une puissance significative sur un marché de détail donné. Cet article est la transposition de l'article 17 de la Directive Service Universel pour sa modification par la Directive 2009/136/CE.

## 1.2 Procédures de consultation

### 1.2.1 Consultation nationale

#### 1.2.1.1 Base légale

86. Le principe de la consultation nationale est basé sur l'article 6 de la Directive Cadre :

*« Sauf dans les cas relevant de l'article 7, paragraphe 9, de l'article 20 ou de l'article 21, les États membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales, lorsqu'elles ont l'intention, en application de la présente directive ou des directives particulières, de prendre des mesures, ou entendent prévoir des restrictions conformément à l'article 9, paragraphes 3 et 4, ayant des incidences importantes sur le marché pertinent, donnent aux parties intéressées la possibilité de présenter leurs observations sur le projet de mesures dans un délai raisonnable.*

*Les autorités réglementaires nationales publient les procédures de consultation nationales.*

*Les États membres veillent à ce que soit mis en place un guichet d'information unique permettant l'accès à toutes les consultations en cours.*

*Les résultats de la procédure de consultation sont rendus publics par l'autorité réglementaire nationale, sauf s'il s'agit d'informations confidentielles au sens du droit communautaire et national sur le secret des affaires.*

87. La consultation publique est organisée conformément aux articles 139 et 140 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques:

*“Art. 139. L'Institut peut pour l'application de la présente loi organiser une consultation publique conformément à l'article 14 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges. »*

*« Art. 140. Pour autant qu'un projet de décision de l'Institut soit susceptible d'avoir des incidences importantes sur un marché pertinent, l'Institut organise une consultation publique préalable d'une durée maximale de deux mois, dans le respect des règles de confidentialité des données d'entreprise.*

*Toutes les informations relatives aux consultations publiques en cours sont centralisées à l'Institut.*

*Les résultats de la consultation publique sont rendus publics, dans le respect des règles de confidentialité des données d'entreprise.*

*Le Roi précise, après avis de l'Institut, les modalités de la consultation publique et de la publicité de ses résultats. »*

88. Conformément à l'alinéa 4 de l'article 140 précité, les modalités de la consultation ainsi que celles relatives à la publicité des résultats ont été précisées dans un arrêté royal du 26 janvier 2006<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Arrêté royal du 26 janvier 2006 relatif aux modalités des consultations publiques organisées par l'article 140 de la loi relative aux communications électroniques du 13 juin 2005, MB 1<sup>er</sup> mars 2006, 12342.

### 1.2.1.2 Méthode et résultats de la consultation nationale

89. Du 7 septembre au 5 octobre 2011 s'est tenue une consultation publique sur le projet de décision du Conseil de l'IBPT du 5 septembre 2011 concernant l'analyse de marché relative à la terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée. Les parties prenantes et les opérateurs suivants ont envoyé une contribution: Belgacom, Mobistar, Telenet, Colt, FAC (Fixed Alternative Carriers), Tecteo et Brutélé.
90. Les contributions reçues sont synthétisées à l'annexe B.

## 1.2.2 L'avis du Conseil de la concurrence

### 1.2.2.1 Base légale

91. L'article 16, point 1, de la Directive 2002/21/CE <sup>79</sup> prévoit la collaboration avec les autorités de concurrence dans les termes suivants:

*"1. Les autorités réglementaires nationales effectuent une analyse des marchés pertinents en prenant en considération les marchés recensés dans la recommandation et en tenant le plus grand compte des lignes directrices. Les États membres veillent à ce que cette analyse soit effectuée, le cas échéant, en coopération avec les autorités nationales chargées de la concurrence.*

92. Cette disposition est transposée par l'article 55 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, telle que modifiée par la loi du 18 mai 2009 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques et notamment les paragraphes 4, 4/1 et 5 :

*"§4. L'Institut soumet ses décisions renvoyant à ce paragraphe à une concertation préalable avec le Conseil de la concurrence. Le Conseil de la concurrence émet son avis dans les 30 jours calendrier à dater de l'envoi du projet de décision par l'Institut. Passé ce délai, le silence du Conseil de la concurrence équivaut à une approbation du projet de décision susmentionné.*

*§4/1. L'Institut envoie ses décisions renvoyant à ce paragraphe, au préalable au Conseil de la concurrence, qui dans les trente jours, à partir de l'envoi du projet de décision par l'Institut, émet un avis concernant la question de savoir si les décisions projetées par l'Institut sont conformes aux objectifs visés par le droit de la concurrence. Passé ce délai, le silence du Conseil de la concurrence équivaut à une approbation du projet de décision susmentionné.*

*§5. L'Institut envoie ses décisions renvoyant à ce paragraphe, au préalable au Conseil de la concurrence, qui dans les trente jours, à partir de l'envoi du projet de décision par l'Institut, émet un avis concernant la question de savoir si les décisions projetées par l'Institut sont conformes aux objectifs visés par le droit de la concurrence. Passé ce délai, le silence du Conseil de la concurrence équivaut à une approbation du projet de décision susmentionné."*

---

<sup>79</sup> 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, JOCE L 108 du 24 avril 2002, 33.

### 1.2.2.2 Méthodologie et résultats de la consultation du Conseil de la concurrence

93. Le 20 octobre 2011, l'IBPT a présenté le projet de décision au Conseil de la concurrence. Le Conseil de la concurrence a rendu son avis le 21 novembre 2011. Les principaux arguments du Conseil de la concurrence sont synthétisés à l'annexe C.

### 1.2.3 La consultation européenne

#### 1.2.3.1 Base légale

94. L'article 7, § 3, de la Directive Cadre<sup>80</sup> stipule que la Commission européenne, l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ci-après l'ORECE) et les autorités réglementaires nationales des autres États membres, doivent être consultés de la manière suivante :

*“3. Sauf disposition contraire dans les recommandations ou les lignes directrices arrêtées conformément à l'article 7 ter au terme de la consultation visée à l'article 6, dans les cas où une autorité réglementaire nationale a l'intention de prendre une mesure qui:*

*a) relève de l'article 15 ou 16 de la présente directive, ou de l'article 5 ou 8 de la directive 2002/19/CE (directive «accès»); et*

*b) qui aurait des incidences sur les échanges entre les États membres,*

*elle met à disposition de la Commission, de l'ORECE et des autorités réglementaires nationales des autres États membres, simultanément, le projet de mesure ainsi que les motifs sur lesquels la mesure est fondée, conformément à l'article 5, paragraphe 3, et en informe la Commission, l'ORECE et les autres autorités réglementaires nationales. Les autorités réglementaires nationales, l'ORECE et la Commission ne peuvent adresser des observations à l'autorité réglementaire nationale concernée que dans un délai d'un mois. Le délai d'un mois ne peut pas être prolongé. »*

95. L'article 141, 6° de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques stipule que la Commission européenne doit être consultée comme suit :

*« Art. 141. Pour autant qu'un projet de décision de l'Institut puisse avoir des incidences sur les échanges entre les États membres et qu'il tende à:*

*1° définir un marché pertinent, en application de l'article 54, ou*

*2° conclure qu'un marché pertinent est concurrentiel ou non, en application de l'article 55, §§ 2 et 3, ou*

*3° imposer ou modifier des obligations à un opérateur disposant d'une puissance significative sur un marché pertinent, en application de l'article 55, § 3, ou*

*4° imposer des obligations à des opérateurs qui n'ont pas été désignés comme disposant d'une puissance significative sur un marché pertinent, en application de (l'article 56, § 1<sup>er</sup>, 1°) et 5°, ou*

*5° imposer la modification d'accords d'accès déjà conclus, en application de l'article 57, ou*

<sup>80</sup> 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. 24 avril 2002, L 108, 24 avril 2002, 41).

6° imposer la modification de l'offre de référence, en application de l'article 59, § 4, ou

7° déterminer les conditions de l'accès à fournir, en application des articles 51, 52 et 61, § 3, alinéa 2, l'Institut consulte sans délai la Commission européenne et les autorités réglementaires nationales des Etats membres.

L'Institut prend en considération les observations qui lui sont adressées par la Commission européenne et les autorités réglementaires des États membres dans le délai fixé par le Roi.

Les décisions définitives, dont les projets sont visés à l'alinéa 1er, sont notifiées à la Commission européenne et aux autorités réglementaires nationales des Etats membres.

Le Roi précise, après avis de l'Institut, les modalités de la consultation visée à l'alinéa 1er et de la notification de la décision définitive visée à l'alinéa trois. »

96. Le présent article 141 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques ne fait pas encore référence à la consultation obligatoire de l'ORECE, étant donné que la Belgique n'a pas encore transposé la Directive 2009/140/CE en droit national. Toutefois, étant donné que le délai de transposition de cette directive a expiré<sup>81</sup> et que l'IBPT estime que le nouvel article 7, 3°, a un effet immédiat, l'ORECE sera également consulté.

#### 1.2.3.2 Mode et résultats de la consultation européenne

97. Le projet de décision a été soumis à la Commission européenne le 30 décembre 2011. Le 30 janvier 2012, la Commission a transmis ses remarques. Sa remarque est synthétisée à l'annexe D.

### 1.3 Rétroactes

98. A l'issue d'un premier tour d'analyse, le Conseil de l'IBPT a adopté la décision du 11 août 2006 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003, dont l'analyse du marché 9/2003, à savoir la terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée. L'IBPT était d'avis que les marchés pertinents étaient les marchés des services de terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée des opérateurs suivants: Belgacom, BT, Coditel (devenu Numericable), Colt, MCI (devenu Verizon), Mobistar, Scarlet, Telenet<sup>82</sup>, Versatel (devenu ensuite KPN Belgium<sup>83</sup>). Ces opérateurs sont désignés comme entreprise puissante sur leur marché pertinent respectif. Les obligations imposées à ces opérateurs figurent à la section 5.

---

81 L'article 5 de la Directive 2009/140/CE stipule que les Etats membres doivent avoir transposé les dispositions de cette directive pour le 25 mai 2011 au plus tard.

82 Depuis le 1er janvier 2006, Telenet et Telenet Solutions constituent une seule et même entité juridique. Cependant, dans l'analyse des caractéristiques du marché avant cette date, Telenet et Telenet Solutions ont été traitées comme deux entreprises séparées.

83 Une partie des activités de KPN Belgium a ensuite été reprise par Mobistar. La concentration a été approuvée le 25 mars 2010 par le Conseil de la concurrence.

99. Le 7 mars 2007, l'IBPT a adopté un complément de décision<sup>84</sup> désignant une nouvelle série d'opérateurs comme opérateurs puissants sur le marché 9/2003 : Brutélé, Equant, Scarlet Business, Tele2, Toledo, Wavecrest Belgium, Weepee studio's, Sound & Motion, Realroot, 3 Stars Net et IPNESS. Les obligations imposées à ces opérateurs figurent également à la section 5.

---

84 Décision du Conseil de l'IBPT du 7 mars 2007 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003: en complément pour les opérateurs Brutélé, Equant, Scarlet Business, Tele2, Toledo, Wavecrest Belgium, Weepee Studio's, Sound & motion, Realroot, 3 Stars Net et Ipnness de la Décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 relative au marché 9 : terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée.

## 2 Présentation générale et définition du marché

100. La fourniture en gros de services de terminaison d'appel est un élément de gros intervenant dans l'acheminement de bout en bout des services téléphoniques de détail. Les services de terminaison d'appel sont utilisés pour terminer un appel lorsque le réseau de la personne appelée est différent du réseau de l'appelant. L'achat et la vente de services de terminaison d'appel contribuent à assurer la connectivité de bout en bout, c'est-à-dire la possibilité pour un utilisateur de joindre n'importe quel autre utilisateur, quel que soit le réseau sur lequel se trouvent l'appelant et l'appelé. La connectivité de bout en bout est un concept-clé du cadre réglementaire applicable aux communications électroniques.

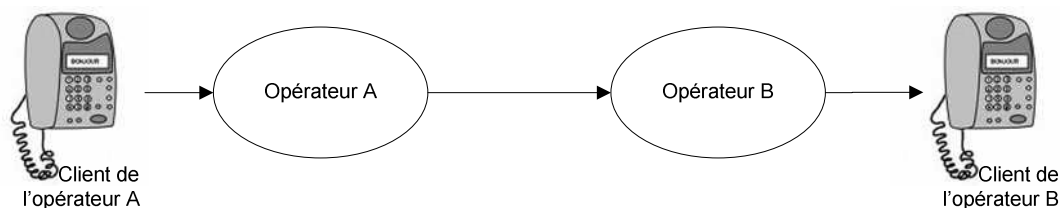


Figure 4: Schéma général d'un service de terminaison [Source: IBPT]

101. Il y a lieu de souligner le caractère bilatéral du service de terminaison : chaque opérateur est à la fois le fournisseur (vendeur) de ce service en ce qui concerne les appels qui doivent aboutir sur son propre réseau d'une part et acheteur du service équivalent fourni par les autres opérateurs d'autre part.

### 2.1 Marchés pertinents de produits – marchés de détail

102. Le Considérant (4) de la Recommandation de 2007<sup>85</sup> est libellé comme suit : « Dans la présente recommandation, le point de départ du recensement des marchés est la définition des marchés de détail dans une perspective d'avenir, compte tenu de la substituabilité du côté de la demande et de l'offre. Après avoir défini les marchés de détail, on pourra aborder le recensement des marchés de gros pertinents ».

103. Le 6 novembre 2008, l'IBPT a adopté une décision relative aux marchés services téléphoniques nationaux accessibles au public en position déterminée pour la clientèle résidentielle (marché 3/2003) et la clientèle non résidentielle (marché 5/2003)<sup>86</sup>. Cette décision contient une présentation générale de ces marchés, leur définition au sens du droit de la concurrence et leur analyse quantitative et qualitative. Les conclusions de cette décision sont brièvement résumées ci-dessous.

<sup>85</sup> Recommandation 2007/879/CE de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 66.

<sup>86</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 6 novembre 2008 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés 3 et 5, sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003 : Services téléphoniques nationaux accessibles au public en position déterminée pour la clientèle résidentielle et non résidentielle.

104. Les services téléphoniques accessibles au public en position déterminée comprennent notamment les services de communication vocale et les services de communication vers un fournisseur de services. Ils peuvent être commercialisés selon plusieurs modes de fourniture (par ex. accès direct, CS/CPS) et sur la base de différentes technologies (commutation de circuits et commutation de paquets).
105. On distingue des marchés séparés pour la clientèle résidentielle et pour la clientèle non résidentielle. La dimension de ces deux marchés est nationale. Ils ne comprennent pas les services de téléphonie mobile, ni les services téléphoniques « *peer to peer* » (basés sur des logiciels et l'usage d'un PC).
106. L'IBPT a conclu que ces deux marchés répondaient aux trois critères fixés par la Commission européenne pour faire l'objet d'une régulation *ex ante* et que Belgacom occupait une position de puissance significative sur les marchés en question.
107. En conséquence, l'IBPT a imposé à Belgacom des obligations en matière d'accès et d'interconnexion, de non-discrimination, de transparence, de contrôle des prix de détail et de système de comptabilisation des coûts.

### 2.1.1 Rapports de force entre acteurs du marché

108. Les deux graphiques ci-après montrent l'évolution de la part de marché de Belgacom en Belgique pour le marché de détail résidentiel (marché 3 (2003)), tant en termes de volume (nombre de minutes) qu'en termes de valeur (en euros). L'IBPT constate depuis 2002 une nette tendance à la baisse de la part de marché de Belgacom qui se stabilise toutefois à un niveau de 60 à 65% depuis 2006.

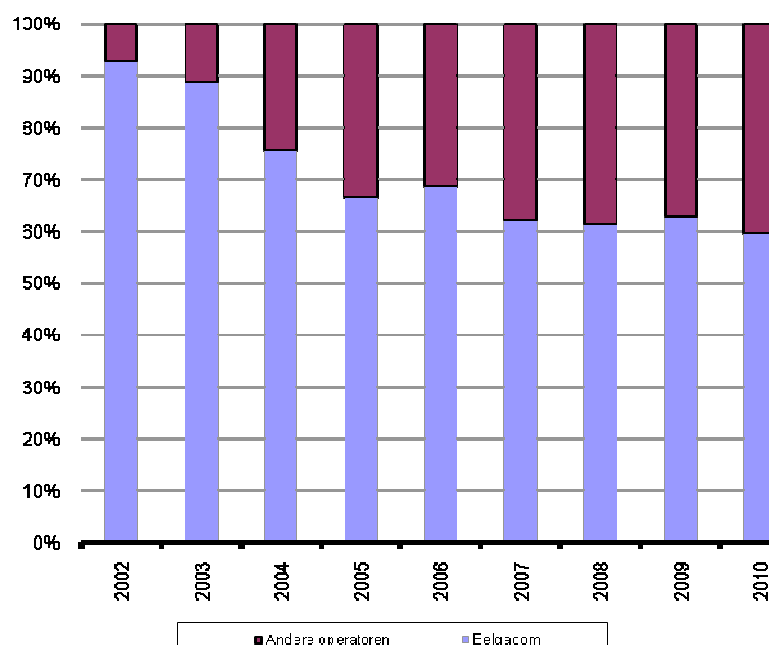


Figure 5: Répartition des parts de marché en Belgique sur le marché résidentiel de la téléphonie fixe (marché 3 (2003)) (en volume) (à partir de 2009, la part de marché de Belgacom inclut Scarlet)

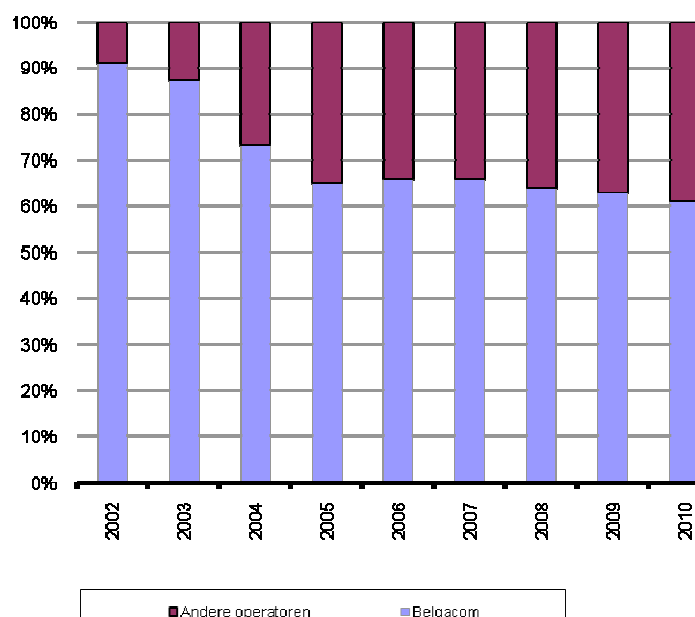


Figure 6: Répartition des parts de marché en Belgique sur le marché résidentiel de la téléphonie fixe (marché 3 (2003)) (en euros) (à partir de 2009, la part de marché de Belgacom inclut Scarlet)

109. Les deux graphiques ci-après montrent l'évolution de la part de marché de Belgacom en Belgique pour le marché de détail non résidentiel (marché 5 (2003)), tant en termes de volume (nombre de minutes) qu'en termes de valeur (en euros).

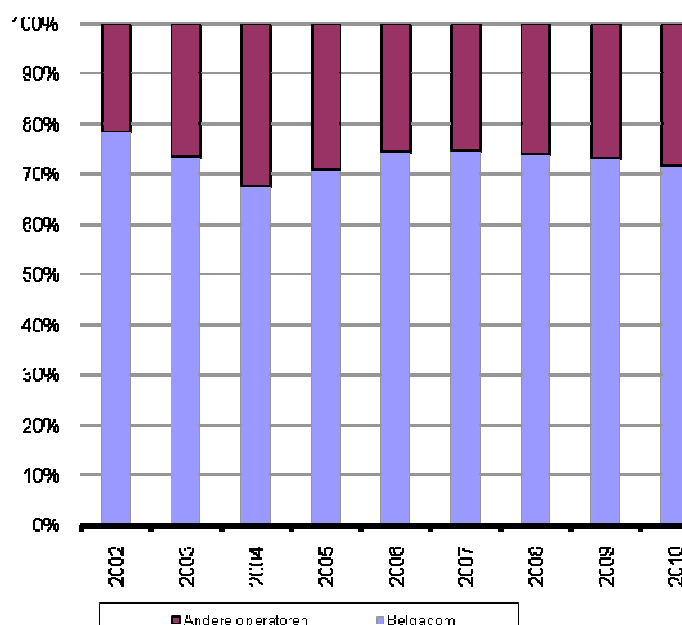


Figure 7: Répartition des parts de marché en Belgique sur le marché non résidentiel de la téléphonie fixe (marché 5 (2003)) (en volume) (à partir de 2009, la part de marché de Belgacom inclut Scarlet)

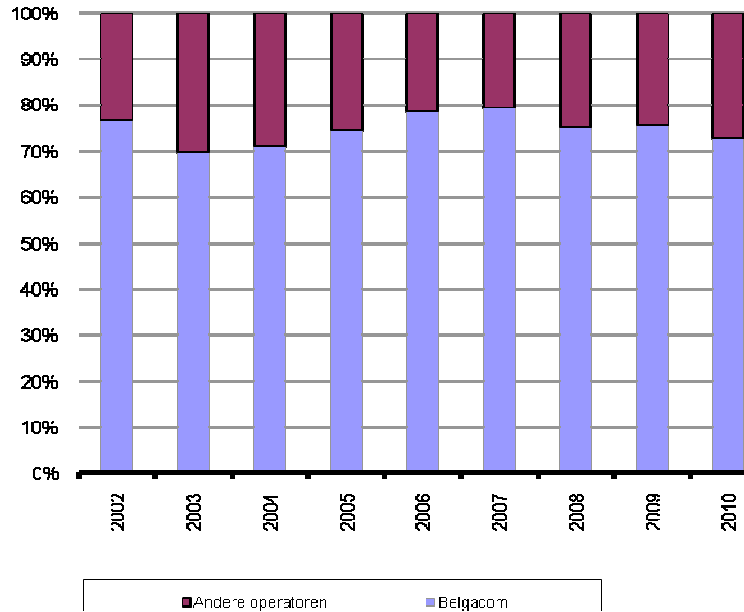


Figure 8: Répartition des parts de marché en Belgique sur le marché non résidentiel de la téléphonie fixe (marché 5 (2003)) (en euros) (à partir de 2009, la part de marché de Belgacom inclut Scarlet)

110. Les figures suivantes permettent de situer la Belgique par rapport aux autres Etats Membres de l'Union européenne. Sont repris successivement l'indice HHI, les parts de marché des opérateurs historiques en termes de revenus et de minutes et les prix de détail.

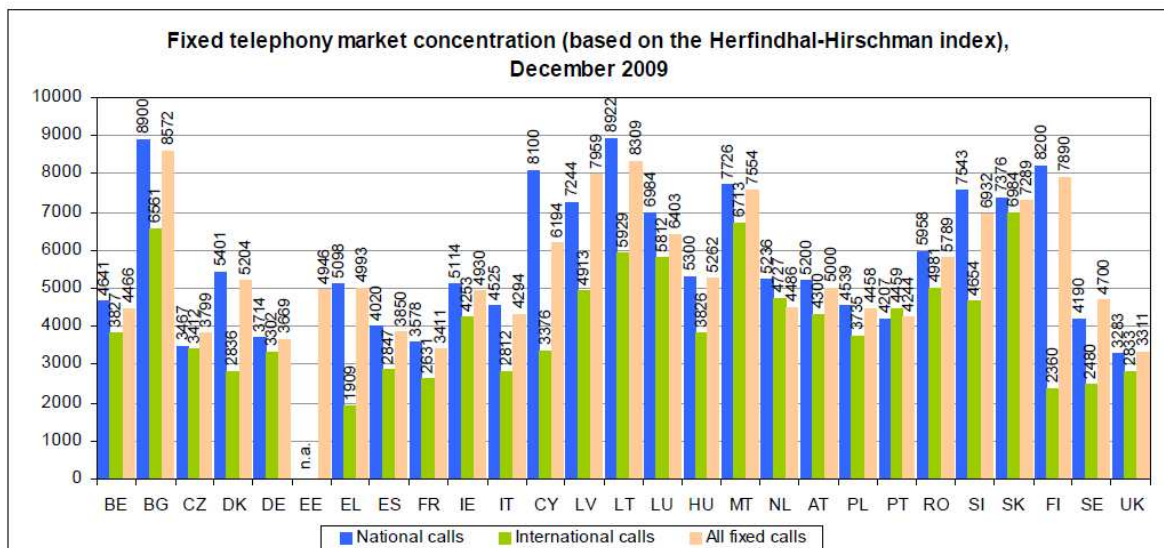


Figure 9: Degré de concentration du marché de la téléphonie fixe (source: Digital Agenda Scoreboard 2011, 2011)

111. La concentration est généralement exprimée à l'aide de l'indice de Herfindahl-Hirschman (HHI). Cet indice reflète la mesure dans laquelle un petit nombre d'entreprises représente une grande partie de la production. Il mesure la concentration du marché en additionnant les carrés des parts de marché de toutes les entreprises dans le secteur. Plus l'indice HHI est élevé, plus la production est concentrée auprès d'un

petit nombre d'entreprises. D'une manière générale, lorsque le HHI est inférieur à 1 000, la concentration du marché est considérée comme faible, lorsqu'il est situé entre 1 000 et 1 800, elle est considérée comme moyenne et lorsqu'il est supérieur à 1 800, elle est considérée comme élevée<sup>87</sup>.

112. Il ressort du graphique que la concentration du marché en Belgique est très élevée mais c'est également le cas dans beaucoup d'autres pays européens, qui ont tous un HHI supérieur à 1 800.

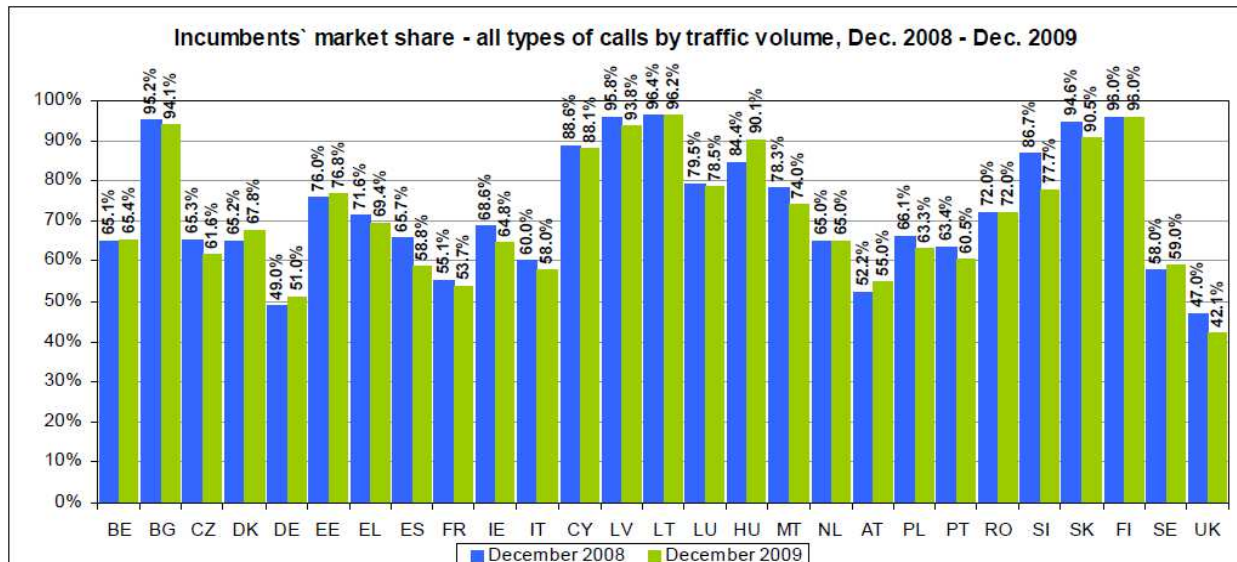


Figure 10: Part de marché de l'opérateur historique en termes de volumes de trafic sur le marché de la téléphonie fixe (source: Digital Agenda Scoreboard 2011, 2011)

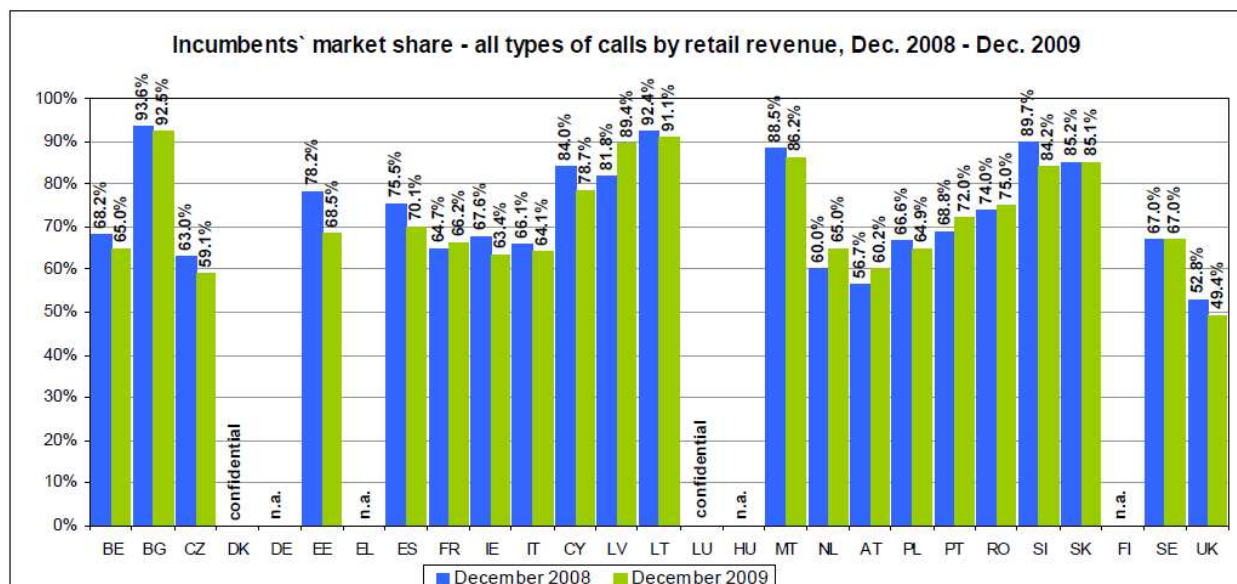


Figure 11: Part de marché de l'opérateur historique en termes de revenus sur le marché de la téléphonie fixe (source: Digital Agenda Scoreboard 2011, 2011)

113. Il ressort de la Figure 10 et de la Figure 11 que Belgacom dispose d'une part de marché très importante sur le marché de la téléphonie fixe (65% en novembre 2009). En

<sup>87</sup>

Glossaire des termes employés dans le domaine de la politique de concurrence de l'Union européenne, <http://ec.europa.eu>

comparaison des autres pays européens, la Belgique enregistre un score moyen sur ce point.

114. Il ressort de la figure 12 que le prix d'un appel local en Belgique fait partie des plus chers de toute l'Union européenne. La Figure 13 quant à elle montre que prix d'un appel national en Belgique se situe dans la moyenne de tous les tarifs de l'Union européenne.<sup>88</sup>

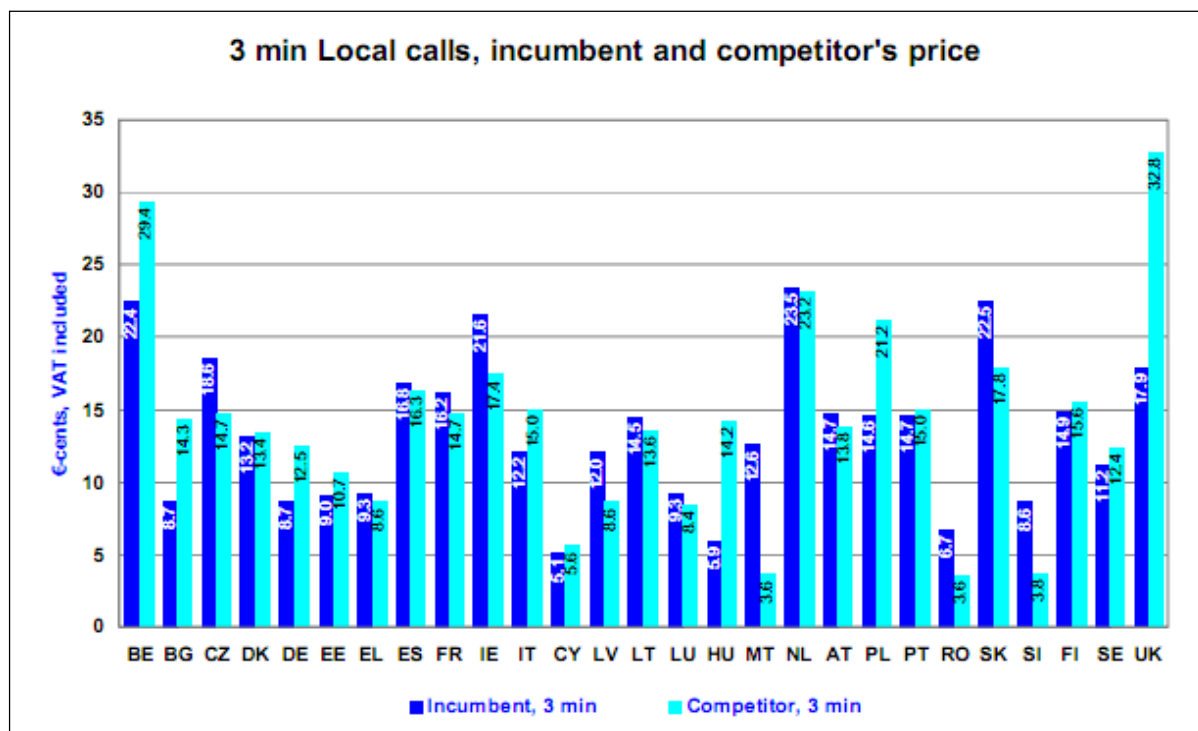


Figure 12: Comparaison entre les pays européens du prix d'un appel local de 3 minutes (source: Digital Agenda Scoreboard 2011, 2011).

<sup>88</sup> Cette figure doit être quelque peu nuancée pour refléter tout à fait correctement la comparaison de prix de la Belgique par rapport à d'autres pays. En effet, il s'agit en l'occurrence uniquement du tarif standard des opérateurs concernés et les plans tarifaires avantageux ne sont pas pris en compte. De plus, il s'agit uniquement des tarifs en heures de pointe.

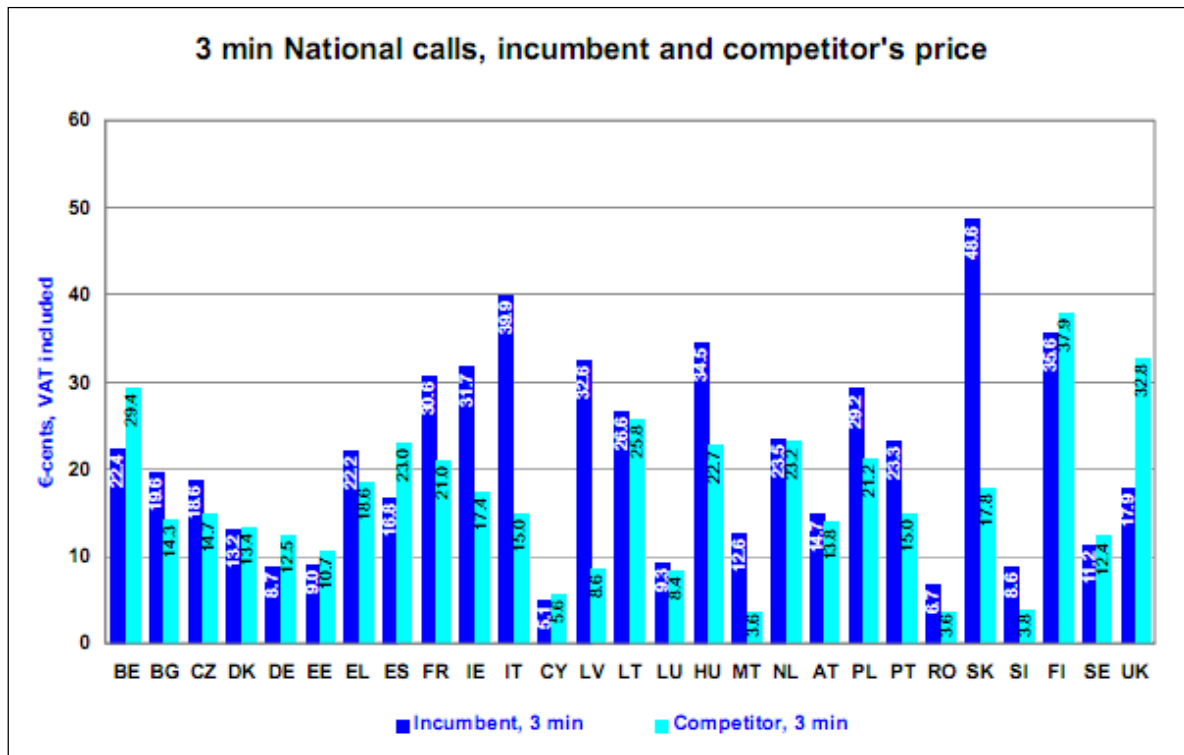


Figure 13: Comparaison entre les pays européens du prix d'un appel national de 3 minutes (source: Digital Agenda Scoreboard 2011, 2010).

## 2.1.2 Offres conjointes

### 2.1.2.1 Types d'offres conjointes

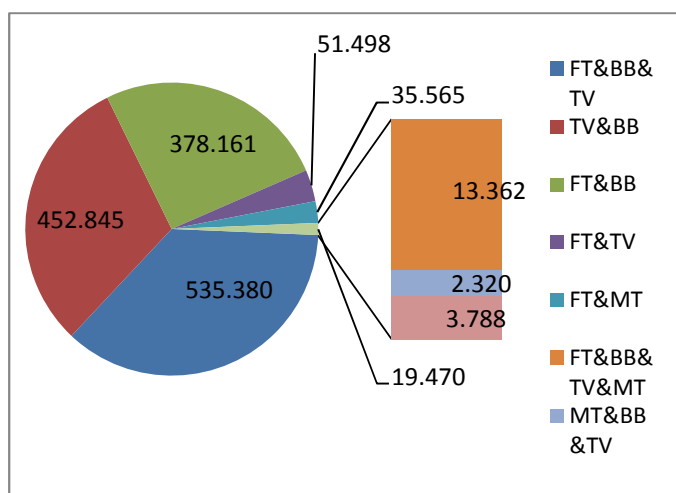
115. Une première forme d'offres conjointes est celle de l'accès téléphonique et des services d'accès téléphonique. Un nombre considérable de prestataires achètent leurs services téléphoniques (les communications) auprès de l'opérateur qui leur fournit l'accès téléphonique. Seuls les utilisateurs CSC<sup>89</sup>/CPS<sup>90</sup> et les utilisateurs de services VoIP nomades peuvent découpler les deux prestations l'une de l'autre. Un prix séparé peut être facturé pour l'accès et les communications, mais il est également possible que l'abonnement couvre aussi une partie du nombre de communications éventuelles, généralement les appels passés vers des numéros fixes en heures creuses et pendant le week-end. Le client peut, en payant un supplément, également étendre cette option gratuite aux communications nationales et même internationales.
116. En outre, le raccordement téléphonique est de plus en plus souvent combiné à un accès Internet. La même chose vaut pour la radiodiffusion qui fait aussi partie des services proposés dans un seul abonnement.

<sup>89</sup> Carrier Selection Code

<sup>90</sup> Carrier Pre Selection

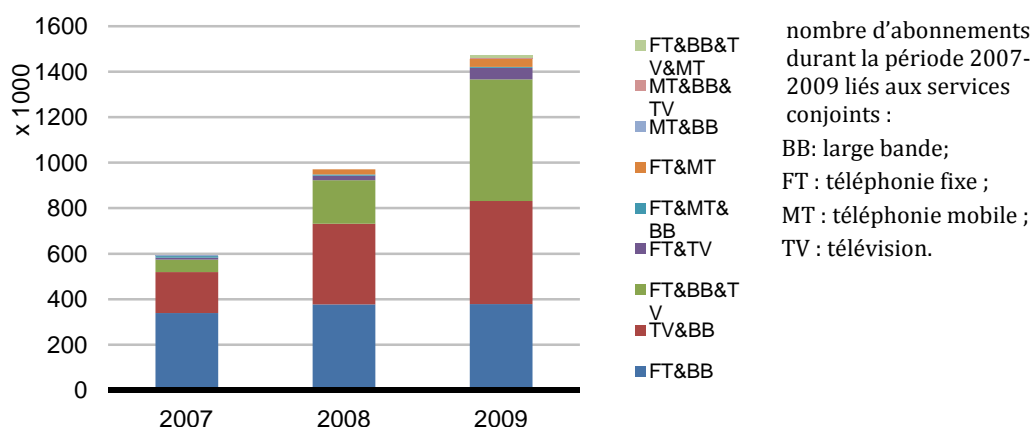
## 2.1.2.2 Evolution des offres conjointes

117. La Figure 14 reflète la dimension des offres conjointes sur le marché belge en 2008 et la Figure 15 reflète l'évolution entre 2007 et 2009.



nombre d'abonnements en 2008 liés aux services conjoints :  
 BB: large bande;  
 FT : téléphonie fixe ;  
 MT : téléphonie mobile ;  
 TV : télévision.

Figure 14: Nombre d'abonnements de services conjoints (source IBPT 2010)



nombre d'abonnements durant la période 2007-2009 liés aux services conjoints :  
 BB: large bande;  
 FT : téléphonie fixe ;  
 MT : téléphonie mobile ;  
 TV : télévision.

Figure 15: Nombre d'abonnements durant la période 2007-2009 de services conjoints (source IBPT 2010)

## 2.2 Marché pertinent de produits – marchés de gros

### 2.2.1 Introduction

118. La Recommandation (17 décembre 2007) sur les marchés pertinents stipule: « Aux fins de la présente recommandation, la terminaison d'appel est réputée comprendre l'acheminement des appels, et ses limites sont définies dans un souci de cohérence avec la délimitation des marchés de départ d'appel et de transit d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée<sup>91</sup>. »

<sup>91</sup> Annexe à la Recommandation 2007/879/CE de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 69.

119. L'IBPT a en effet toujours veillé à maintenir une certaine cohérence dans la détermination de ces trois marchés (départ, transit et terminaison d'appel). Lors de l'analyse de marché précédente et actuelle, Belgacom avait critiqué la délimitation des trois marchés d'interconnexion fixe. Elle considérait que, contrairement à la délimitation adoptée dans l'analyse, le départ et la terminaison d'appel devaient être limités au départ/à la terminaison locale, c'est-à-dire à partir de/jusqu'à un point d'interconnexion local (LEX).
120. Une telle définition signifierait que l'acheminement entre un LEX et un point régional ferait partie du marché du transit (puisque les définitions des services de départ d'appel, de terminaison d'appel et de transit doivent être cohérentes entre elles). Le 15 mars 2011, l'IBPT a adopté une décision relative à la définition et l'analyse des conditions de concurrence sur le marché des services de transit sur le marché public fixe<sup>92</sup>. Il ressort de cette décision que le marché des services de transit n'est plus régulé actuellement. Si l'IBPT devait inclure dans le marché du transit l'acheminement de trafic entre un LEX et un point régional, cela augmenterait mécaniquement et sensiblement la part de marché de Belgacom sur le marché du transit. En effet, les volumes de Belgacom se verraient augmenter des volumes de trafic « *collecting IAA* », « *terminating IAA* » et « *terminating EAA* » que Belgacom achemine pour le compte des opérateurs alternatifs. Les volumes des opérateurs alternatifs n'augmenteraient quant à eux que dans une mesure bien moindre. Une telle définition des marchés conduirait donc à une part de marché plus élevée pour Belgacom sur le marché transit, ce qui pourrait fausser l'analyse de ce marché. Pour cette raison, l'IBPT a considéré préférable de continuer à considérer le marché de transit comme le service qu'un opérateur rend à un opérateur A pour acheminer son trafic vers le réseau d'un opérateur B, à savoir la définition comme reprise dans la décision du 15 mars 2011. Le marché de la terminaison d'appel est délimité dans la présente décision compte tenu des marchés de transit et de départ d'appel.
121. Lors de l'analyse précédente, l'IBPT avait tenu compte du fait que la dimension des marchés de terminaison d'appel était similaire à celle du réseau de chaque opérateur qui fournit des services de terminaison d'appel.
122. L'IBPT a étudié d'une part s'il était possible de fusionner le marché de la terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public fixe avec un autre marché de la Recommandation sur les marchés pertinents, et d'autre part s'il était nécessaire de le subdiviser. Dans ce but, l'IBPT a analysé la substituabilité entre les services et produits suivants :
- 122.1 les services de terminaison d'appel sur un réseau téléphonique public en position déterminée et les services de terminaison d'appel sur l'ensemble des réseaux téléphoniques publics en position déterminée
  - 122.2 le départ d'appel et la terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée
  - 122.3 le transit d'appel et la terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée

---

<sup>92</sup> Cfr. Définition du marché de transit dans « La Décision du Conseil de l'IBPT du 15 mars 2011 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour le marché 10, sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003 : services de transit sur le réseau téléphonique public fixe », 26.

- 122.4 les services de terminaison d'appel vers des numéros géographiques et les services de terminaison d'appel vers des numéros d'urgence
- 122.5 les services de terminaison d'appel locaux, les services de terminaison d'appel intra zone d'accès, et les services de terminaison d'appel extra zone d'accès.
123. Cette analyse ne porte pas sur les appels vers des numéros non-géographiques utilisés comme support des services à valeur ajoutée, à savoir les numéros 070, 090X et 0800 (la dernière catégorie est gratuite pour l'appelant).<sup>93</sup>. Les services à valeur ajoutée relèvent d'une autre logique économique que celle des autres communications téléphoniques :
- 123.1 Un service (fourniture de renseignements, services destinés aux majeurs, réservation de places pour des événements, jeux, concours, quiz, etc.) est lié à l'appel.
- 123.2 Le prix de l'appel (supérieur à celui d'un appel vers un numéro géographique) couvre non seulement les coûts de télécommunication mais aussi la prestation du fournisseur de services. Pour les appels 0800, les coûts sont supportés par le fournisseur de services qui exploite le numéro.
- 123.3 Pour les numéros 070, 090X et 0800, la logique d'interconnexion suivie diffère de celle d'application aux appels vers les numéros géographiques. Les prestataires de services souhaitent proposer leurs services aux clients de tous les opérateurs d'accès et souhaitent donc attirer un maximum d'appels entrants. A cet effet, les opérateurs qui hébergent des service providers achètent des prestations de départ d'appel auprès des opérateurs dont les clients appellent des numéros 070, 090X ou 0800. Les opérateurs fixes se concurrencent pour héberger des service providers sur leur réseau. Un service provider qui n'est pas satisfait de l'opérateur par qui il est hébergé, peut passer chez un autre opérateur.
- 123.4 Les tarifs de détail pour les appels vers des numéros VAS ("*value added services*") sont facturés à l'appelant par l'opérateur d'accès.
- 123.5 Les numéros 078 sont cependant assimilés à des numéros géographiques. Historiquement parlant, ils ont été utilisés par des centaines d'entreprises car celles-ci voulaient être joignables par téléphone à un tarif zonal quelle que soit la zone géographique du numéro d'appel. Le système de « numéros avec partage des coûts » (split charging numbers of the operator) a permis à Belgacom de partager les coûts du service de téléphonie vocale entre l'appelant et la personne appelée, afin que l'appelant bénéficie du tarif zonal. Cet intérêt commercial a disparu depuis que Belgacom a supprimé la différence tarifaire entre les communications zonales et interzonales. Il n'est dès lors plus fait de distinction entre les appels vers des numéros géographiques et des numéros 078, étant donné que dans les deux cas de figure, les prestations sont égales et que les tarifs de détail pour appeler ces numéros sont identiques.

---

<sup>93</sup> A l'exception des numéros 070 et 0800 qui sont utilisés par certains numéros d'urgence, lesquels sont examinés ci-dessous dans le cadre d'un test de substituabilité

## 2.2.2 Substituabilité entre les services de terminaison d'appel sur un réseau téléphonique public en position déterminée et les services de terminaison d'appel sur l'ensemble des réseaux téléphoniques publics en position déterminée

124. Dans la Note explicative de la Recommandation de 2007 relative aux marchés pertinents, la Commission européenne insiste sur le fait que la terminaison d'appel est nécessaire au niveau de gros afin d'acheminer les communications vers les emplacements vers lesquels il est téléphoné ou vers les abonnés appelés (traduction libre de : *"in order to terminate calls to called locations or subscribers"*).<sup>94</sup> Pour offrir un service de terminaison d'appel, un opérateur peut posséder son propre réseau, peut utiliser le dégroupage de la boucle locale, partiel ou total, ou acheter un service d'accès à un débit binaire lui permettant de relier directement l'abonné final.

### 2.2.2.1 Substituabilité du point de vue de la demande

125. Les caractéristiques techniques des services de terminaison d'appel sur les différents réseaux téléphoniques publics en position déterminée sont similaires, même s'il peut exister des différences d'architecture ou de technologie (analogique, numérique, VoIP, etc.) entre les infrastructures physiques utilisées par les différents opérateurs.

126. Toutefois, du point de vue de la demande, un opérateur de réseau A qui souhaite terminer un appel d'un de ses abonnés vers un abonné d'un opérateur de réseau fixe B n'a pas d'autre choix que de passer par l'opérateur B pour terminer ses appels. Certes, l'opérateur de l'appelant peut donner la possibilité à ses abonnés d'utiliser d'autres solutions commerciales (tromboning, reroutage...) mais cela ne change rien au fait que la terminaison d'appel aura *in fine* toujours lieu sur le réseau fixe de l'appelé.

127. La substituabilité du point de vue de la demande entre la terminaison d'appel sur un réseau téléphonique public fixe et la terminaison d'appel sur un autre réseau téléphonique public fixe est donc inexistante. Il n'est donc pas approprié de définir un marché de terminaison qui engloberait les réseaux de plusieurs opérateurs.

128. Il ne paraît pas pertinent de tenir compte d'une définition plus restreinte que celle d'un réseau fixe individuel même si une prestation de terminaison d'appel sur un réseau X vers un utilisateur A n'est pas substituable à une prestation de terminaison d'appel sur un réseau X vers un utilisateur B, car il serait alors nécessaire de définir autant de marchés qu'il y a d'utilisateurs.

### 2.2.2.2 Substituabilité du point de vue de l'offre

129. La Commission européenne note à juste titre que « *la terminaison d'appel est l'élément le moins duplicable d'une série d'inputs nécessaires pour fournir les services téléphoniques de détail* ». <sup>95</sup>

---

94 Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 24.

95 Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 24.

130. Un opérateur de réseau téléphonique public fixe A qui voudrait concurrencer un opérateur de réseau téléphonique public fixe B sur le marché des services de gros de terminaison d'appel sur le réseau B n'aurait pas d'autre choix que de dupliquer l'opérateur de réseau téléphonique public fixe B. Cette possibilité n'est pas réalisable à court terme et sans investissements conséquents.
131. Pour offrir un service de terminaison d'appel, un opérateur doit :
- 131.1 posséder son propre réseau ;
  - 131.2 ou utiliser le dégroupage partiel ou total de la boucle locale, ou acheter un service d'accès bitstream, lui permettant de directement connecter l'abonné final ou de se servir des lignes louées ;
  - 131.3 ou utiliser une technologie VoIP nomade lui permettant de terminer des appels via la large bande de la connexion haut débit d'un utilisateur sans exercer de contrôle sur l'accès physique jusqu'à cet utilisateur.
132. Il n'est pas approprié de faire une distinction sur la base des différents moyens utilisés pour terminer des appels sur un réseau :
- 132.1 Ce serait contraire au principe de la neutralité technologique. Quelle que soit la manière ou technologie (p.ex. PSTN, VoB, ...) dont le service de terminaison est fourni, le service à l'acheteur reste le même. Un opérateur qui achète un service de terminaison est en principe insensible au mode de terminaison de l'appel après qu'il l'ait lui-même transféré vers un autre opérateur.
  - 132.2 En tous les cas, le service de terminaison constitue un goulet d'étranglement (« *bottleneck* »), puisqu'il ne peut pas être contourné. Par conséquent, lorsqu'un opérateur alternatif utilise le dégroupage partiel ou l'accès à un débit binaire et qu'il termine des appels par exemple en utilisant des connexions Internet haut débit, Belgacom ne peut venir se substituer à l'opérateur alternatif pour la terminaison de ses appels, car il est possible qu'un abonné ne soit physiquement raccordé qu'à un seul service de terminaison (commutateur ou serveur connaissant l'emplacement physique de l'abonné) et n'ait peut-être pas Belgacom comme second fournisseur du service de terminaison.
133. La substituabilité du point de vue de l'offre entre la terminaison d'appel sur un réseau téléphonique public fixe et la terminaison d'appel vocal sur un autre réseau téléphonique public fixe est donc inexistante et ce, quel que soit le mode de terminaison.

### 2.2.2.3 Conclusion

L'IBPT considère que la terminaison d'appel sur un réseau téléphonique public fixe et la terminaison d'appel sur un autre réseau téléphonique public fixe ne doivent pas être intégrées dans le même marché pertinent, indépendamment de l'infrastructure ou de la technologie choisie.

## 2.2.3 Substituabilité entre le départ d'appel et la terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée

### 2.2.3.1 Substituabilité du point de vue de la demande

134. Le départ d'appel et la terminaison d'appel utilisent les mêmes ressources de réseau, c'est-à-dire le réseau d'un opérateur fixe entre le commutateur de transit et l'abonné (même si les tarifs ne tiennent compte que de la prestation entre les commutateurs d'abonnés et les commutateurs de transit). Toutefois, la finalité de ces deux services est diamétralement opposée. Un opérateur alternatif ne pourrait ainsi substituer un service de départ d'appel par un service de terminaison et vice versa.
135. La tarification de ces services (établissement d'appels et durée) est identique mais le service de départ d'appel nécessite des frais supplémentaires pour l'opérateur alternatif (mise en service initiale du CPS<sup>96</sup>, mise en œuvre du CAC<sup>97</sup> dans le réseau de Belgacom, activation des nouveaux CPS). Confronté à une augmentation faible mais significative et durable des prix de terminaison, un opérateur ne pourrait pas remplacer un service de terminaison par un service de départ d'appel.
136. Du point de vue de la demande, la substituabilité entre le départ d'appel et la terminaison d'appel sur les réseaux téléphoniques publics est insuffisante pour les inclure dans le même marché pertinent.

### 2.2.3.2 Substituabilité du point de vue de l'offre

137. Un opérateur d'un réseau téléphonique public fixe A, proposant un service de départ d'appel, qui voudrait concurrencer un opérateur de réseau téléphonique public fixe B sur le marché des services de gros de terminaison d'appel sur le réseau B n'aurait pas d'autre choix que de dupliquer ou de prendre le contrôle et donc de racheter l'opérateur de réseau téléphonique public fixe B. Cette possibilité n'est pas réalisable à court terme et sans investissements conséquents.
138. La substituabilité du point de vue de l'offre entre le départ d'appel sur un réseau téléphonique public fixe et la terminaison d'appel sur un autre réseau téléphonique public fixe est inexistante.

### 2.2.3.3 Conclusion

L'IBPT considère que le départ d'appel sur le réseau téléphonique public fixe et la terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public fixe ne doivent pas être intégrés dans le même marché pertinent.

## 2.2.4 Substituabilité entre la terminaison d'appel et le transit

139. Dans la Note explicative de la Recommandation sur les marchés pertinents, la Commission européenne considère que « *les entreprises qui possèdent ou exploitent un réseau pour la fourniture de services téléphoniques peuvent se raccorder à des niveaux relativement élevés*

96 CPS signifie Carrier Pre-Selection: à cet effet, le commutateur d'abonnés auquel l'abonné ayant souscrit au service d'un opérateur alternatif est raccordé, de sorte que tous les appels émis par l'utilisateur final soient automatiquement acheminés vers le réseau de l'opérateur alternatif.

97 CAC signifie Carrier Access Code

sur le réseau, (en quelques points d'interconnexion). C'est pourquoi les arrangements de terminaison d'appel peuvent, en pratique, comprendre l'acheminement et la terminaison locale des appels ». (traduction libre)<sup>98</sup>. Cette situation se retrouve en Belgique. La question de la substituabilité entre le transit et la terminaison est donc pertinente.

#### 2.2.4.1 Substituabilité du point de vue de la demande

140. Les services de transit et les services de terminaison ont des finalités différentes. Le service de transit est un service d'interconnexion pour lequel un opérateur B transporte les appels émis sur un réseau A et terminés sur le réseau d'un opérateur C. Le service de terminaison est un service d'interconnexion pour lequel un opérateur B transporte et termine sur son propre réseau les appels émis sur un réseau A.
141. Les deux types de services sont par ailleurs tarifés à des niveaux différents. En cas d'augmentation faible mais significative et durable des services de transit, un opérateur alternatif ne pourrait se satisfaire d'un service de terminaison seul. De même, en cas d'augmentation faible mais significative et durable du prix des services de terminaison, un opérateur ne pourrait pas acheter un service de transit au lieu d'un service de terminaison. Lorsqu'on achète un service de transit, il y a lieu non seulement de payer à l'opérateur de transit le coût du service de transit, mais également le coût de terminaison que l'opérateur de transit devra lui-même supporter.
142. Du point de vue de la demande, la substituabilité entre les services de terminaison d'appel et les services de transit est insuffisante pour les inclure dans le même marché pertinent.

#### 2.2.4.2 Substituabilité du point de vue de l'offre

143. Tous les opérateurs qui ont été attribués de numéros géographiques fournissent aux autres opérateurs un service de terminaison sur leur réseau. Ces opérateurs disposent de centraux téléphoniques et, souvent, d'un réseau de transport longue distance également. Bien que disposant en partie des actifs nécessaires, un opérateur fournissant des services de transit ne pourrait pas, même en cas d'augmentation faible mais non-transitoire des prix de terminaison, envisager de fournir des services de terminaison d'appel sur un autre réseau que le sien.
144. Du point de vue de l'offre, la substituabilité entre les services de terminaison d'appel et les services de transit est insuffisante pour les inclure dans le même marché pertinent.

#### 2.2.4.3 Conclusion

Les services de transit et les services de terminaison d'appel ne doivent pas être intégrés dans le même marché pertinent.

<sup>98</sup> Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 24.

### **2.2.5 Substituabilité entre les services de terminaison d'appel vers des numéros géographiques et les services de terminaison d'appel vers des numéros d'urgence**

145. Belgacom fournit des services de terminaison d'appel à destination des numéros géographiques et des services de terminaison d'appel à destination des numéros d'urgence. Parmi les numéros d'urgence, il est possible de différencier les appels d'urgence vers des numéros à trois chiffres<sup>99</sup> des autres appels d'urgence.

#### **2.2.5.1 Substituabilité du point de vue de la demande**

146. Les services de terminaison à destination des numéros géographiques et les services de terminaison à destination des numéros d'urgence ont la même finalité et utilisent les mêmes éléments de réseau. Néanmoins, un opérateur qui souhaite terminer un appel à destination d'un numéro géographique ne peut utiliser un service de terminaison à destination d'un numéro d'urgence, et vice versa.

147. La substituabilité du point de vue de la demande entre les différents services de terminaison d'appel est insuffisante pour les intégrer dans un même marché pertinent.

#### **2.2.5.2 Substituabilité du point de vue de l'offre**

148. Un fournisseur de services de terminaison qui ne fournirait que des services de terminaison d'appel à destination des numéros géographiques est en mesure de fournir des services équivalents à destination des numéros d'urgence sans investissements ni délais conséquents.

149. La substituabilité du point de vue de l'offre entre les services de terminaison d'appel à destination des numéros géographiques et les services de terminaison d'appel à destination des numéros d'urgence est suffisante pour les intégrer dans un même marché pertinent.

#### **2.2.5.3 Conclusion**

Les services de terminaison d'appel à destination des numéros géographiques et les services de terminaison d'appel à destination des numéros d'urgence doivent être intégrés dans le même marché pertinent.

### **2.2.6 Substituabilité entre les services de terminaison d'appel locaux, les services de terminaison d'appel intra zone d'accès, et les services de terminaison d'appel extra zone d'accès**

150. Comme déjà susmentionné, la Commission européenne considère dans la Note explicative de la Recommandation sur les marchés pertinents, que « *les entreprises qui possèdent ou exploitent un réseau pour la fourniture de services téléphoniques peuvent se raccorder à des niveaux relativement élevés sur le réseau, en quelques points d'interconnexion. C'est pourquoi les arrangements de terminaison d'appel peuvent, en pratique, comprendre*

<sup>99</sup>

Le numéro de Child Focus 116 000 forme une exception, sous la catégorie des numéros à trois chiffres.

*l'acheminement et la terminaison locale des appels* »<sup>100</sup>. Cette situation se retrouve en Belgique chez Belgacom.

### 2.2.6.1 Substituabilité du point de vue de la demande

151. L'offre de référence de Belgacom comprend trois sortes de service d'interconnexion : l'interconnexion locale, l'IAA (intra zone d'accès), et l'EAA (extra zone d'accès).
152. Les trois types de services de terminaison d'appel ont la même finalité, la livraison par un opérateur B jusqu'à un de ses abonnés d'un appel émis sur le réseau de l'opérateur A qui achète le service de terminaison d'appel. La seule différence réside dans le niveau du réseau de l'opérateur A auquel l'opérateur B est interconnecté.
153. Sur le plan des tarifs, il existe des différences qui reflètent l'utilisation des éléments de réseau. La terminaison d'appel extra zone d'accès est plus onéreuse que la terminaison d'appel intra zone d'accès, elle-même plus onéreuse que la terminaison d'appel locale.
154. En cas d'augmentation faible mais significative et durable des prix de terminaison extra zone d'accès, un opérateur ne pourrait se satisfaire d'un service de terminaison intra zone d'accès ou local puisqu'il n'est pas interconnecté suffisamment bas<sup>101</sup> dans le réseau de l'opérateur qui termine l'appel.
155. En cas d'une augmentation faible mais significative et durable des prix de la terminaison intra zone d'accès, un opérateur n'optera pas pour un service extra zone d'accès compte tenu de la différence de prix existant entre ces services (chez Belgacom, une terminaison extra zone d'accès coûte de l'ordre de 30% plus cher qu'une terminaison intra zone d'accès). Cette différence de prix ne peut que subsister vu qu'il s'agit de prestations dont le niveau supérieur comprend toujours celui du niveau inférieur.
156. Un raisonnement analogue est valable si on examine la substituabilité entre une terminaison au niveau local et une terminaison au niveau intra zone d'accès. D'une part, un opérateur alternatif qui ne serait interconnecté qu'aux commutateurs de transit ne pourrait acheter des services de terminaison locale sans consentir des investissements pour venir s'interconnecter au plus bas niveau dans le réseau. De même, en cas d'une augmentation faible mais significative et durable des prix de la terminaison locale, un opérateur n'optera pas pour un service intra zone d'accès compte tenu de la différence de prix existant entre ces services (chez Belgacom, un service intra zone d'accès coûte de l'ordre de 40% plus cher qu'un service de terminaison d'accès local). Cette différence de prix ne peut que subsister vu qu'il s'agit d'opérations dont le niveau supérieur comprend toujours celui du niveau inférieur.
157. Du point de vue de la demande, la substituabilité entre les services de terminaison locale, les services de terminaison intra zone d'accès, les services de terminaison extra zone d'accès est insuffisante pour les inclure dans le même marché pertinent.

---

100 Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 24.

101 Par « interconnecté suffisamment bas dans le réseau » on entend que l'opérateur est connecté à un réseau relativement proche de l'utilisateur final. L'interconnexion à un point d'interconnexion local se trouve donc "plus bas" dans le réseau que si elle avait été située sur un point d'interconnexion intra zone d'accès. Par conséquent, l'interconnexion dans une seule zone d'accès peut également être considérée comme « inférieure » à l'interconnexion dans différentes zones d'accès.

### 2.2.6.2 Substituabilité du point de vue de l'offre

158. Chaque réseau possède une architecture commutée qui peut contenir un ou plusieurs niveaux. Chaque interconnexion ne peut être effectuée que sur un appareil de commutation, mais c'est possible de la même manière, quel que soit le niveau occupé dans la hiérarchie de réseau. Dans un réseau comptant un seul niveau de commutation, une analyse de substituabilité n'a pas de sens, car il n'y a pas différents niveaux d'interconnexion. Dans les autres réseaux, l'opérateur ne doit pas faire d'investissements conséquents pour offrir l'interconnexion (et par conséquent le service de terminaison sur le niveau correspondant) sur tous les niveaux de son réseau. Du point de vue de l'offre, la substituabilité entre les services de terminaison locale, les services de terminaison intra zone d'accès, les services de terminaison extra zone d'accès est suffisante pour les intégrer dans le même marché pertinent.

### 2.2.6.3 Conclusion

Les services de terminaison d'appel local, les services de terminaison d'appel intra zone d'accès et les services de terminaison d'appel extra zone d'accès doivent être intégrés dans le même marché pertinent.

### 2.2.7 Résultats du test de substituabilité

Services	Subst.
Substituabilité entre la terminaison d'appel sur un réseau et la terminaison d'appel sur l'ensemble des réseaux téléphoniques publics en position déterminée	<input type="checkbox"/>
Substituabilité entre la terminaison d'appel et le départ d'appel	<input type="checkbox"/>
Substituabilité entre la terminaison d'appel et le transit	<input type="checkbox"/>
Substituabilité entre la terminaison d'appel vers les numéros géographiques et la terminaison d'appel vers des numéros d'urgence	<input checked="" type="checkbox"/>
Substituabilité entre la terminaison d'appel locale, la terminaison d'appel intra zone d'accès et la terminaison d'appel extra zone d'accès	<input checked="" type="checkbox"/>

Figure 16: Résultats des tests de substituabilité

## 2.3 Marché géographique pertinent

159. Les offres de services terminaison d'appel de Belgacom et celles de la plupart des opérateurs alternatifs (hormis les câblo-opérateurs) couvrent l'ensemble du territoire.
160. Sur le plan réglementaire, les dispositions applicables à ces services le sont sur l'ensemble du territoire.
161. Les tarifs des services de terminaison de Belgacom et des autres opérateurs sont uniformes sur l'ensemble de la zone couverte par leur réseau.
162. L'IBPT considère que la dimension géographique du marché de la terminaison d'appel sur les réseaux téléphoniques publics est équivalente à celle du réseau de chaque opérateur de terminaison. Il ne serait pas pertinent de définir des zones géographiques plus étroites dans la mesure où d'une part les tarifs de chaque opérateur de réseau téléphonique fixe

pour la terminaison d'appel (son caractère monopolistique) sont uniformes sur l'ensemble du territoire, et d'autre part les autorisations sont nationales.

163. L'IBPT signale du reste que la dimension géographique du marché de la terminaison d'appel est nationale dans tous les Etats membres ou correspond à la zone de couverture de chaque réseau.

L'IBPT considère que le marché de la terminaison d'appel a une dimension équivalente à la zone de couverture du réseau de chaque opérateur.

## 2.4 Acteurs du marché

164. Tous les opérateurs qui ont été attribués des numéros géographiques, numéros 078 et numéros d'urgence fournissent aux autres opérateurs des services de terminaison d'appel. La liste de ces opérateurs inclut les sociétés suivantes :

164.1 l'opérateur historique Belgacom SA (en ce compris Scarlet) ;

164.2 les câblo-opérateurs Numericable (ex-Coditel), Telenet SA<sup>102</sup> et Brutélé SC;

164.3 les "divisions téléphonie fixe" des opérateurs mobiles Mobistar Entreprise Services SA<sup>103</sup>; Mobistar SA;

164.4 les opérateurs Schedom SA, 3Stars Net SA, Elephant Talk Communications Schweiz SPRL, Voxbone SA, Orange Business Belgium SA, Weepee SPRL, OVH sas, EDPnet SA ;

164.5 les filiales belges des opérateurs internationaux BT Worldwide Ltd, COLT Technology Services SA et Verizon Business SA (ex-MCI).

165. Parmi ces opérateurs, Belgacom est le seul à posséder une infrastructure de réseau couvrant l'ensemble du territoire. Belgacom termine sur son réseau une forte proportion des appels terminés sur un réseau fixe en Belgique (cf. section 3). Le principal opérateur alternatif en termes d'infrastructure d'accès à l'utilisateur final est Telenet. Mobistar, grâce à l'utilisation du dégroupage de la boucle locale ou de l'accès bitstream, propose des services d'accès au réseau téléphonique public ainsi que des services de terminaison d'appel. Les autres opérateurs ont des infrastructures d'accès moins développées mais fournissent également des services de terminaison sur leur réseau.

<sup>102</sup> Qui a racheté et intégré l'ex-Codenet, devenue Telenet Solutions, maintenant devenue Telenet NV.

<sup>103</sup> La division Business du groupe KPN, à savoir KPN Belgium Business SA a été rachetée par Mobistar.

## 2.5 Conclusion

L'IBPT considère que les marchés pertinents sont sur les réseaux des opérateurs suivants :

3Stars Net SA;  
Belgacom SA (en ce compris Scarlet);  
Brutélé SC;  
BT Worldwide Ltd;  
COLT Technology Services SA;  
EDPnet SA ;  
Elephant Talk Communications Schweiz SPRL;  
Mobistar Entreprise Services SA;  
Mobistar SA;  
Numericable;  
Orange Business Belgium SA;  
OVH sas;  
Schedom SA;  
Telenet SA;  
Verizon Business SA;  
Voxbone SA;  
Weepee SPRL.

Ces marchés ne comprennent pas les services de terminaison vers des numéros non géographiques.  
Les marchés pertinents portent chaque fois uniquement sur la terminaison des appels sur le territoire national.

### 3 Analyse de marché et identification des opérateurs puissants

#### 3.1 Offre de terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public fixe de Belgacom

166. L'offre de terminaison d'appel sur le réseau téléphonique fixe de Belgacom est une offre régulée, présentée dans l'offre de référence BRIO, publiée et soumise au contrôle de l'IBPT. La dernière version de l'offre de référence BRIO a été approuvée par l'IBPT le 22 décembre 2005. Elle a ensuite subi plusieurs modifications par voie d'addendum soumis à l'IBPT. Cette offre décrit les modalités de terminaison des appels vers :

- ▶ *les numéros géographiques de Belgacom*
- ▶ *les numéros des services d'urgence.*

##### 3.1.1 Service de terminaison des appels vers les numéros géographiques de Belgacom

167. Le service de terminaison des appels distingue trois types d'appels, en fonction de trois types de points d'interconnexion possibles dans l'architecture du réseau téléphonique commuté de Belgacom:

- 167.1 terminaison d'appel locale : lorsque l'opérateur alternatif est interconnecté au niveau d'un point d'accès local donnant accès au commutateur d'abonné dont dépend le numéro du destinataire de l'appel (cf. Situation 1 à la Figure 17). Un point d'accès local peut donner accès à plusieurs commutateurs locaux.
- 167.2 terminaison d'appel intra zone d'accès : l'opérateur alternatif est interconnecté au niveau du commutateur de transit situé dans la zone d'accès dont dépend le destinataire de l'appel (cf Situation 2).
- 167.3 terminaison d'appel extra zone d'accès : l'opérateur alternatif est interconnecté au niveau d'un commutateur de transit situé dans une zone d'accès différente de celle dans laquelle se situe le destinataire de l'appel (cf Situation 3).

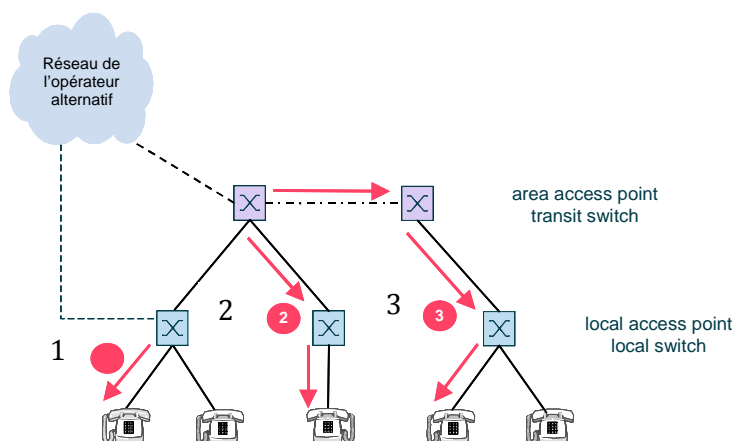


Figure 17: Les trois situations d'interconnexion pour la terminaison sur le réseau de Belgacom [Source: Analysys, 2005]

168. L'offre BRIO détermine les conditions tarifaires de ces trois types de terminaison d'appel, lesquelles sont présentées dans le tableau suivant :

Type d'appel	Prix d'établissement d'appel		Prix à la minute	
	Heure pleine	Heure creuse	Heure pleine	Heure creuse
	Terminaison locale	0.314	0.164	0.514
Terminaison intra zone d'accès	0.443	0.232	0.727	0.381
Terminaison extra zone d'accès	0.568	0.298	0.932	0.489

Figure 18: Prix de gros de la terminaison d'appel vers les numéros géographiques de Belgacom – prix en EUR cent HTVA [Source: décision du 26 novembre 2008]

169. La prestation de terminaison d'appel sur le réseau de l'opérateur B est entièrement facturée à l'opérateur A. Par ailleurs les frais d'un éventuel transit par un opérateur tiers sont également facturés à l'opérateur A.

### 3.1.2 Service de terminaison des appels vers les numéros des services d'urgence

170. L'offre de référence BRIO distingue les services d'urgence auxquels sont attribués des numéros à trois chiffres et les services d'urgence desservis par d'autres types de numéros.

171. L'accès aux services d'urgence à trois chiffres implique l'acheminement par Belgacom de tout appel à l'un de ces numéros vers des sites prédéterminés sur l'ensemble du territoire belge. L'offre BRIO couvre un ensemble de numéros à trois chiffres dont les numéros pour les services d'urgence médicale (100), les services de police (101), le numéro d'appel pour le service d'urgence européen (112). Le numéro de Childfocus (116 000) est assimilé aux numéros à trois chiffres. Les appels vers ces numéros sont gratuits pour l'appelant.

172. Étant donné l'importance des services d'urgence joignables par des numéros à trois chiffres, l'accès à ces numéros pour les opérateurs alternatifs interconnectés à Belgacom est sujet à des conditions techniques nécessitant une organisation préalable. En particulier, l'opérateur interconnecté doit paramétrer ses messages de signalisation envoyés à Belgacom pour qu'ils incluent les coordonnées du centre de traitement de l'appel. De plus, l'opérateur interconnecté doit fournir à Belgacom des informations sur l'identifiant de la ligne de l'appelant (*caller line identification* ou *CLI*).

173. L'interconnexion pour les appels vers les services d'urgence joignables par un numéro à trois chiffres ne peut s'effectuer qu'au niveau des points d'accès régionaux (*area access points*).

174. Les prix applicables pour la terminaison d'appel vers les numéros d'urgence à trois chiffres sont présentés dans le tableau ci-dessous :

<i>Appel vers les numéros 100, 101, 110, 112, 116 000</i>	<i>Prix d'établissement d'appel</i>		<i>Prix à la minute</i>	
	Heure pleine	Heure creuse	Heure pleine	Heure creuse
Terminaison intra zone d'accès	2.523	2.312	0.727	0.381
Terminaison extra zone d'accès	2.648	2.378	0.932	0.489

<i>Appel vers les numéros 102, 103, 104, 106, 107 et 108</i>	<i>Prix d'établissement d'appel</i>		<i>Prix à la minute</i>	
	Heure pleine	Heure creuse	Heure pleine	Heure creuse
Terminaison intra zone d'accès	0.443	0.232	0.727	0.381
Terminaison extra zone d'accès	0.568	0.298	0.932	0.489

**Figure 19: Prix de gros de la terminaison d'appel par Belgacom pour les appels vers les services d'urgence avec numéros à trois chiffres - prix en EUR cent HT [Source: Belgacom BRIO 2006, addendum 16]**

175. Pour les services d'urgence non desservis par des numéros à trois chiffres, si ces numéros sont des numéros géographiques, les tarifs pour les appels vers des numéros géographiques s'appliquent. Si ces numéros ont un préfixe du type 0800 ou 070, les tarifs suivants s'appliquent :

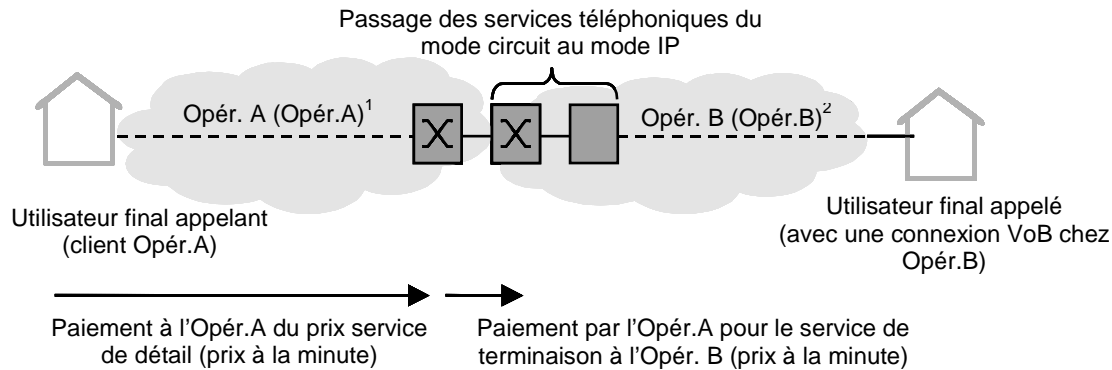
<i>Type d'appel</i>	<i>Prix d'établissement d'appel</i>		<i>Prix à la minute</i>	
	Heure pleine	Heure creuse	Heure pleine	Heure creuse
Terminaison intra zone d'accès	1.686	0.884	0.727	0.381
Terminaison extra zone d'accès	1.811	0.950	0.932	0.489

**Figure 20: Prix de gros de la terminaison d'appel par Belgacom pour les appels vers les services d'urgence avec le préfixe 0800 et 070 - prix en EUR cent HTVA [Source: Belgacom BRIO 2006, addendum 16]**

### **3.1.3 Offre de terminaison d'appel sur les réseaux téléphoniques publics fixes des autres opérateurs**

176. Outre Belgacom (en ce compris Scarlet), l'ensemble des opérateurs qui disposent de numéros géographiques au réseau téléphonique public en position déterminée fournissent aux autres opérateurs un service de terminaison sur leur réseau. Telenet SA, Numericable, Brutélé SC, Mobistar Entreprise Services SA, Mobistar SA (partie fixe), Orange Business Belgium SA, 3Stars Net SA, Elephant Talk Communications Schweiz SPRL, Schedom SA, Weepee SPRL, BT Worldwide Ltd, COLT Technology Services SA, Verizon business SA, OVH sas, EDPnet SA et Voxbone SA offrent donc un service de

terminaison d'appel sur leur réseau. Le schéma ci-dessous présente par exemple le schéma de transfert entre opérateurs pour des services téléphoniques avec un départ d'appel en mode circuit et une terminaison via des connexions large bande.



<sup>1</sup>Opérateur de réseau sur le réseau duquel les appels téléphoniques sont formés en mode circuit

<sup>2</sup>Opérateur de réseau sur le réseau duquel des appels téléphoniques sont terminés en mode IP

**Figure 21: Exemple de schéma de transfert entre opérateurs pour des services téléphoniques avec un départ d'appel en mode circuit et une terminaison utilisant des connexions Internet haut débit [Source: Analysys]**

177. Conformément aux décisions de l'IBPT des 11 août 2006<sup>104</sup> et 7 mars 2007<sup>105</sup> les opérateurs alternatifs sont autorisés à pratiquer des tarifs de terminaison qui ne dépassent pas de plus de 15% les tarifs équivalents de Belgacom. Les opérateurs 3Stars Net, BT, Colt, Mobistar, Numericable, Telenet, Verizon, KPN Belgium, Tele2 et Voxbone<sup>106</sup> ont fait usage de cette possibilité. Les tarifs maximums qui étaient d'application, comme fixés dans la décision de l'IBPT, sont repris dans le tableau ci-dessous.

Type d'appel	Prix d'établissement d'appel		Prix à la minute	
	Heure pleine	Heure creuse	Heure pleine	Heure creuse

<sup>104</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003.

<sup>105</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 7 mars 2007 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003: complétant pour les opérateurs Brutélé, Equant, Scarlet Business, Tele2, Toledo, Wavecrest Belgium, Weepee Studio's, Sound & motion, Realroot, 3 Stars Net et ipness de la décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 relative au marché 9: terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée.

<sup>106</sup> Situation constatée au 21 novembre 2011 ([www.belgacom.be](http://www.belgacom.be)).

Terminaison locale	0,361	0,189	0,591	0,311
Terminaison intra zone d'accès	0,509	0,267	0,836	0,438
Terminaison extra zone d'accès	0,653	0,343	1,072	0,562

Figure 22: Prix de gros des services de terminaison offerts par certains opérateurs alternatifs – prix en eurocent HTVA [Source: IBPT, décision du 26 novembre 2008]

178. Le tarif de terminaison d'appel pouvant être facturé aux opérateurs dont l'appel n'est pas initié à partir d'un pays qui ne fait pas partie de l'Union européenne, n'est pas soumis à la régulation et peut être fixé bilatéralement en fonction des négociations entre les parties concernées.

## 3.2 Principaux facteurs structurants du marché

### 3.2.1 Taille du marché, parts de marché et concentration du marché

179. Dans la mesure où il existe un marché de la terminaison d'appel sur réseau fixe par opérateur actif en Belgique, chaque opérateur possède un monopole sur le marché de la terminaison d'appel vocal sur son propre réseau, c'est à dire 100% de parts de marché.

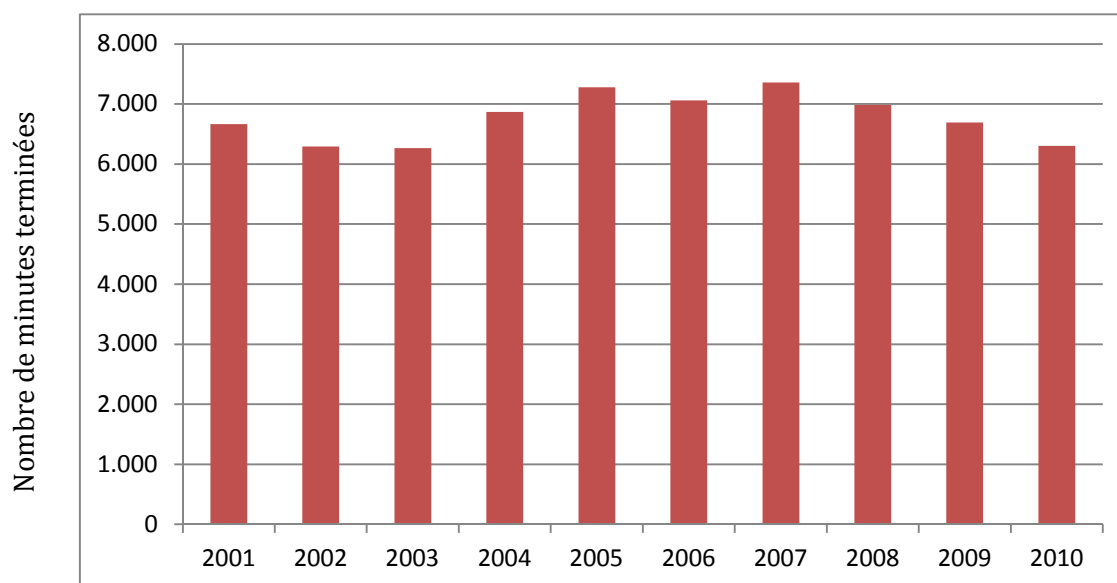


Figure 23: Evolution du nombre de minutes terminées en Belgique (exprimées en millions de minutes, y compris les minutes terminées via VoB)

180. La figure 24 représente l'évolution du nombre de minutes terminées sur les réseaux fixes en Belgique depuis 2001. Les appels terminés sur les réseaux fixes en Belgique représentent un volume relativement stable depuis 2001.

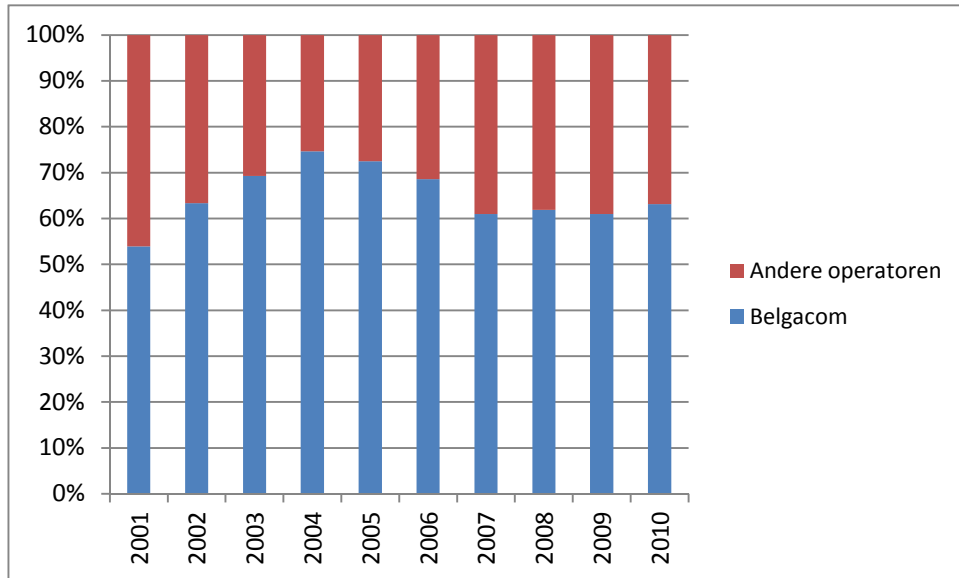


Figure 24: Part de Belgacom dans le nombre de minutes terminées en Belgique

181. La Figure 24 ci-dessus permet de déduire que le volume de terminaison d'appel sur le réseau fixe de Belgacom représente un peu plus que 60% du volume total de terminaison d'appel sur les réseaux fixes en Belgique (contre 72% en 2005). Entre 2004 et 2007, une baisse de la part de marché de Belgacom a été enregistrée sur le total de minutes de terminaison d'appel sur le marché belge. Depuis lors, cette part de marché reste relativement stable.

Conformément à la pratique décisionnelle de la Commission européenne et à la jurisprudence de la Cour de Justice, l'IBPT considère qu'il existe une présomption concernant l'existence d'une puissance significative de chacun des opérateurs listés à la section 2.5 sur son propre réseau. Cette présomption est particulièrement forte étant donné le caractère par nature monopolistique des services de terminaison.

### 3.2.2 Dynamique de marché

#### 3.2.2.1 Au niveau national

182. Le graphique ci-dessous présente l'évolution des prix des services de terminaison intrazone d'accès fournis par Belgacom.

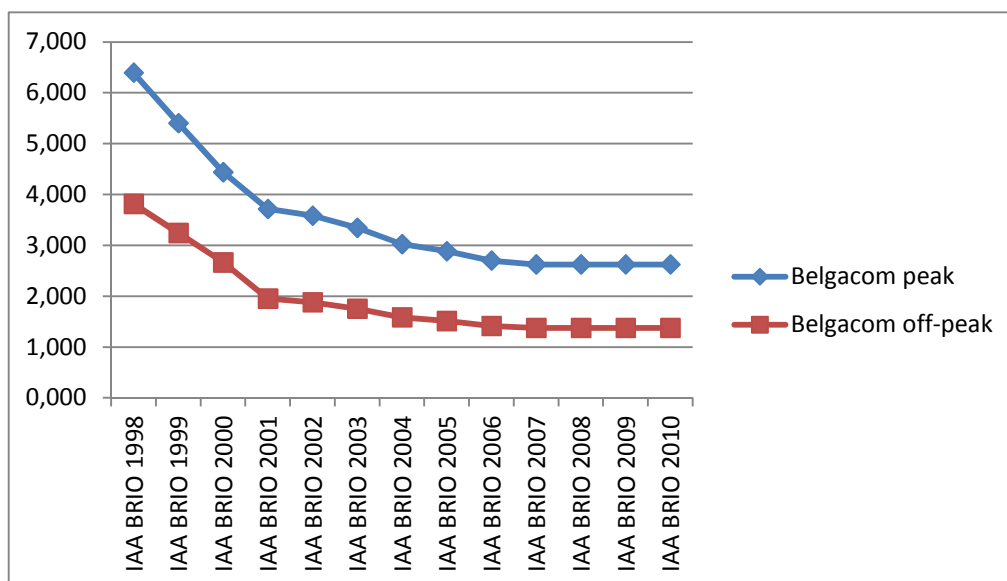


Figure 25: Prix d'une prestation de terminaison d'appel (IAA) sur le réseau de Belgacom, pour un appel de 3 minutes en heures pleines, tarifs en EUR cent HTVA [Source: Analysys, IBPT, Belgacom, 2010]

183. Les prix de Belgacom pour les services de terminaison locale et extra zone d'accès ont suivi une évolution analogue.
184. Sous l'ancien cadre réglementaire (avant la décision de l'IBPT du 11 août 2006) les tarifs de terminaison des opérateurs alternatifs n'étaient pas réglementés. Ces opérateurs ont généralement pratiqué des tarifs identiques à ceux de Belgacom, à l'exception de MCI (aujourd'hui Verizon), qui a maintenu ses tarifs de terminaison entre 2002 et 2006 alors que ceux de Belgacom diminuaient, et de Telenet et Versatel, qui ont appliqué des tarifs de terminaison sensiblement plus élevés entre 2002 et 2006 (Telenet) et entre 2004 et 2006 (Versatel (maintenant Mobistar Entreprise Services NV)).
185. Suite à la décision susmentionnée du 11 août 2006, certains opérateurs alternatifs ont appliqué des tarifs comparables à ceux de Belgacom, alors que d'autres ont appliqué des prix dépassant les tarifs nominaux de Belgacom de 15%. Les tarifs de Telenet et Versatel (maintenant Mobistar Entreprise Services NV) ont été fortement réduits pour atteindre le niveau Belgacom +15% au 1er janvier 2009.
186. Les prix des services de terminaison (tant ceux de Belgacom que ceux des opérateurs alternatifs) ont sensiblement baissé ces dernières années. Ces réductions des tarifs de terminaison en Belgique ne peuvent cependant pas être imputées aux effets d'une augmentation de la concurrence sur le marché en question. Un opérateur non régulé n'a à aucun moment baissé de sa propre initiative le niveau de ses tarifs de terminaison. Ce constat montre déjà à lui seul le manque de pression exercée sur les prix et le risque d'avoir des tarifs excessifs qui seraient appliqués si l'IBPT ne prenait pas de mesure réglementaire et donc la nécessité de disposer d'une telle régulation *ex ante*.

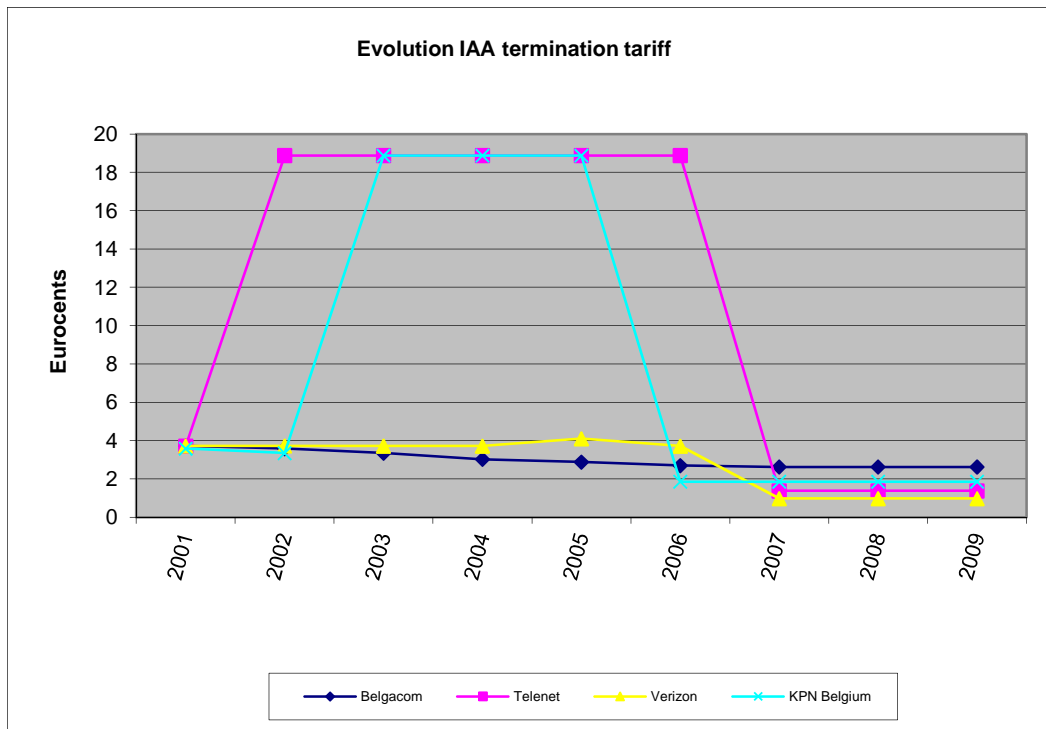


Figure 26: Prix d'une prestation de terminaison d'appel sur les réseaux de Belgacom (intra-zone d'accès), Telenet SA, Versatel, pour un appel de 3 minutes en heures pleines, tarifs en EUR cent HTVA [Source: Analysys, IBPT, données opérateurs, 2009]

187. La figure ci-dessus présente les prix des services de terminaison d'appel fournis par les principaux opérateurs fixes nationaux.
188. La régulation des prix de terminaison par l'IBPT a permis de partiellement diminuer l'ampleur financière des flux entre opérateurs. L'impact est surtout perceptible pour Telenet et Mobistar Entreprise Services SA (ancien Versatel) (qui appliquaient les tarifs de terminaison les plus élevés) et pour Belgacom (qui pour ces deux opérateurs était l'acheteur principal des services de terminaison).

### 3.2.2.2 Au niveau international

189. Le document « *FTR Benchmark snapshots* » de BEREC contient une comparaison des tarifs de terminaison des opérateurs historiques et des opérateurs alternatifs. Les graphiques relatifs aux tarifs locaux et IAA des opérateurs historiques sont repris ci-dessous, de même que le graphique comparant les tarifs des opérateurs alternatifs.
190. En ce qui concerne la terminaison locale, Belgacom se trouve en-dessous de la moyenne européenne. En ce qui concerne le tarif pour la terminaison « *single transit* » ou IAA, Belgacom se situait, au moment de la comparaison, au même niveau de la moyenne européenne.

Effective weighted per minute interconnection rate - Layer 1  
Incumbent's fixed network  
(€ cent)

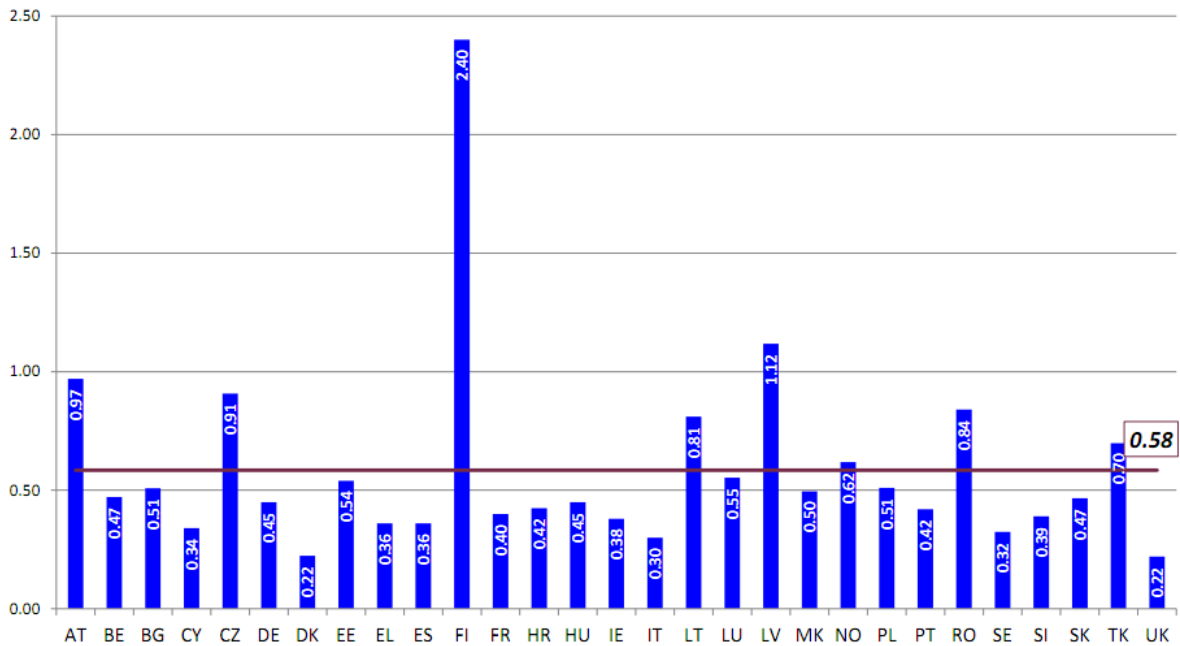


Figure 27: Tarifs de l'opérateur historique pour la terminaison d'un appel local sur un réseau fixe (Source: BEREC Benchmark Snapshot, janvier 2011)

Effective weighted per minute interconnection rate - Layer 2  
Incumbent's fixed network  
(€ cent)

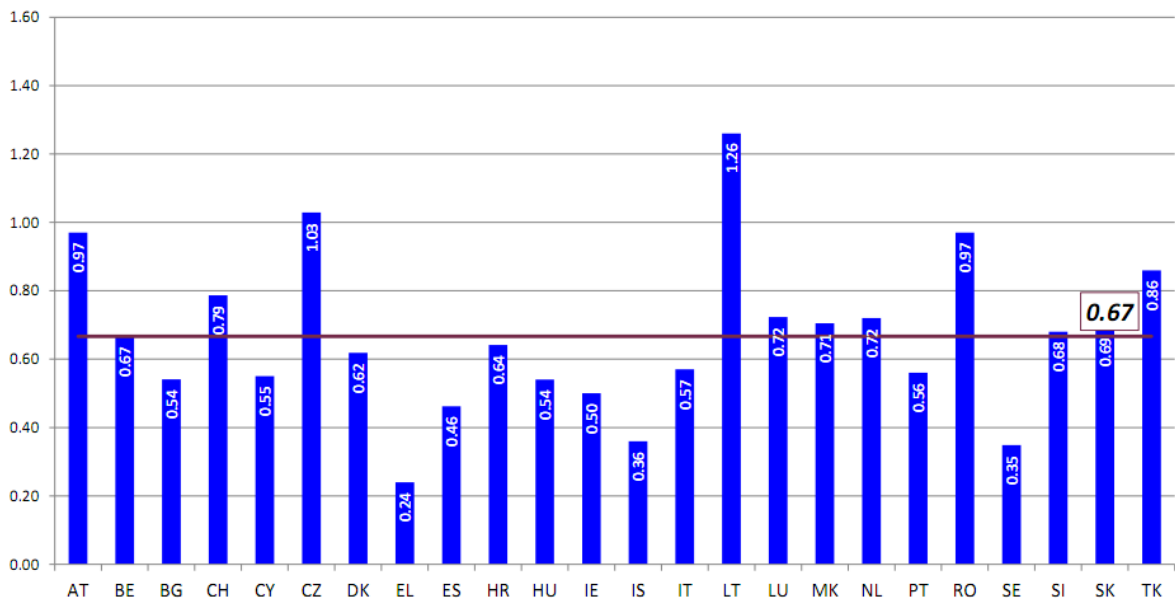


Figure 28: Tarifs de l'opérateur historique pour la terminaison d'un appel intrazone sur un réseau fixe (Source: BEREC Benchmark Snapshot, janvier 2011)

191. Le graphique suivant illustre que, parmi les opérateurs alternatifs, Telenet et Versatel (maintenant Mobistar Entreprise Services NV) ont pratiqué jusqu'en 2008 les tarifs de terminaison les plus élevés en Europe (cette situation a pris fin au 1<sup>er</sup> janvier 2009).

## I.C. charges for call termination on main alternative operators fixed networks (peak) in €-cents, October 2008

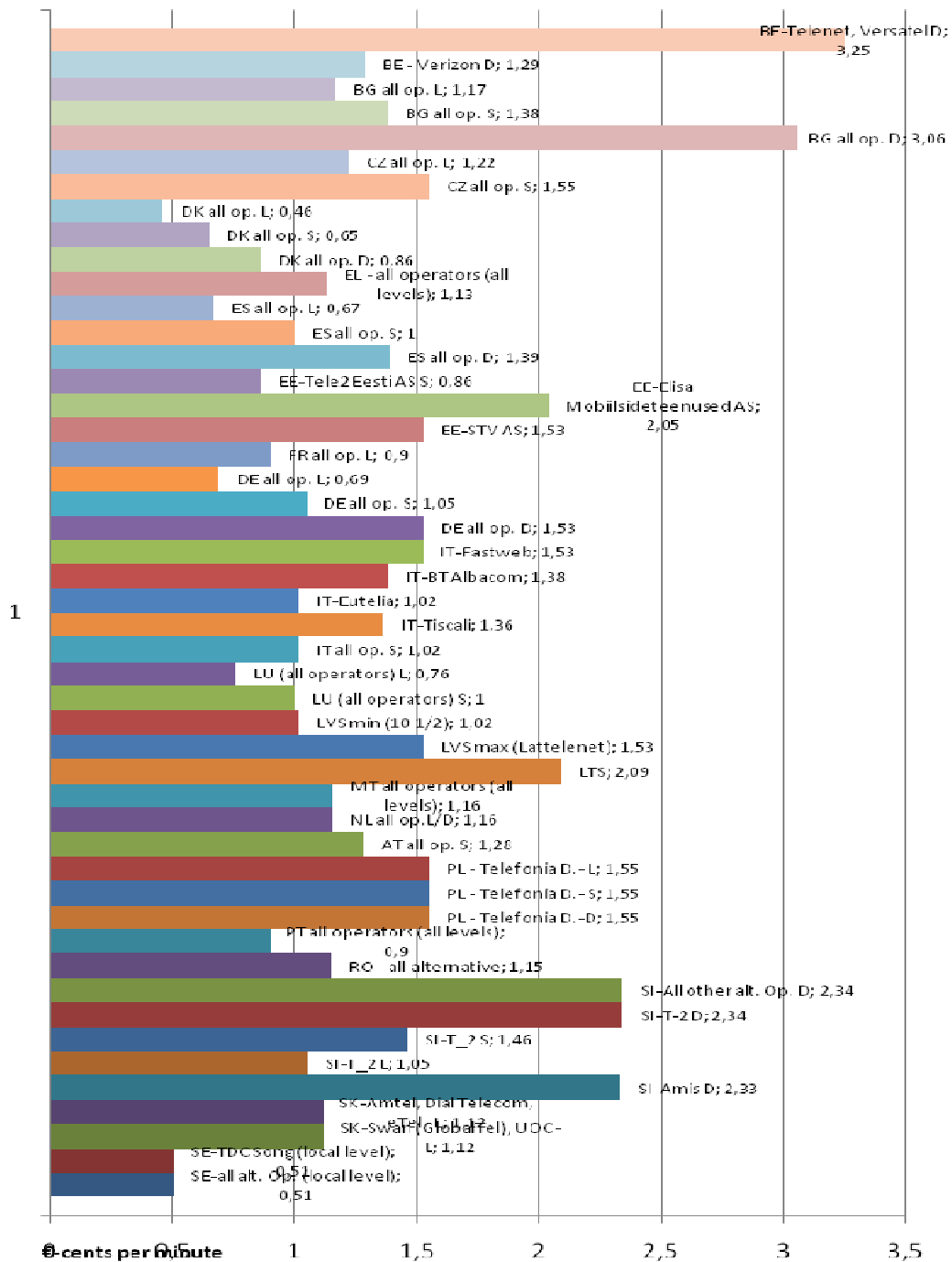


Figure 29: Prix d'une prestation de terminaison d'appel sur le réseau des opérateurs alternatifs en Europe [Source: Commission européenne] (Eurocent, uniquement en heures pleines).

192. Comme la Commission européenne l'a fort justement relevé dans sa Recommandation du 7 mai 2009<sup>107</sup>, on constate donc qu'il existe à l'heure actuelle d'importants écarts entre les charges FTR des différents opérateurs européens: ... *Même si, dans la plupart des États membres, il est généralement prévu une certaine forme d'orientation en fonction des coûts, on y constate des divergences entre les mesures de contrôle des prix. Outre la grande diversité des outils choisis pour calculer les coûts, il y a aussi différentes façons d'utiliser ces outils. Cela élargit la gamme des tarifs de gros de la terminaison d'appel pratiqués dans l'Union européenne, dont l'étendue ne peut s'expliquer qu'en partie par les particularités nationales.*"<sup>108</sup>.

### 3.3 Autres facteurs ayant un impact sur la concurrence du marché

193. Les principaux critères qualitatifs pertinents pour l'analyse du marché sont détaillés ci-dessous.

#### 3.3.1 Barrières à l'entrée et/ou à l'expansion

194. Comme mentionné précédemment, chaque opérateur de réseau est en position de monopole sur le marché de la terminaison d'appel sur son propre réseau. Il est impossible techniquement pour un opérateur de vendre la terminaison d'appel sur le réseau d'un opérateur tiers. Il est également impossible de changer de fournisseur de service de terminaison. Opter pour la technologie VoIP ne change rien non plus au pouvoir de monopole détenu par chaque opérateur sur son marché.
195. L'IBPT considère dès lors que les barrières à l'entrée sont à un niveau tel qu'elles empêchent tout opérateur tiers d'entrer sur le marché en question. L'analyse ne nécessite donc pas un examen plus détaillé des barrières à l'entrée sur le marché (économies d'échelle, économies de gamme, etc.). Le contre-pouvoir des acheteurs est en revanche considéré.

Les barrières à l'entrée sur les marchés de la terminaison d'appel empêchent tout opérateur tiers d'entrer sur les marchés en question.

#### 3.3.2 Contre-pouvoir des acheteurs

##### 3.3.2.1 Contre-pouvoir des acheteurs de services de terminaison

196. La capacité des acheteurs de terminaison d'appel à négocier le prix de ces prestations pourrait permettre de relativiser la puissance des différents opérateurs sur leur propre réseau. Il reste donc à examiner si la position de monopole de chaque opérateur sur son réseau est (suffisamment) contrainte par le contre-pouvoir d'achat des autres opérateurs et/ou par les rapports de forces résultant de différences de taille entre réseaux.
197. Il est question de contre-pouvoir d'achat lorsqu'un acheteur particulier (ou un groupe d'acheteurs) d'un bien ou d'un service est suffisamment important pour son fournisseur afin d'avoir un impact sur le prix facturé pour ce bien ou service. [...] il ne suffit pas juste pour l'acheteur d'avoir de la puissance d'achat compensatrice, mais il faut qu'il puisse

<sup>107</sup> Recommandation 2009/396/CE de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE, JOCE L 124 du 20 mai 2009.

<sup>108</sup> Considérant (2) de la Recommandation 2009/396/CE de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE, JOCE L 124 du 20 mai 2009, 67.

exercer une puissance d'achat compensatrice suffisante afin que les prix facturés par le vendeur soient limités au niveau concurrentiel<sup>109</sup>.

198. Compte tenu de la structure du marché, l'IBPT estime pertinent d'analyser les situations suivantes :
  - 198.1 le contre-pouvoir de Belgacom face aux opérateurs alternatifs;
  - 198.2 le contre-pouvoir des opérateurs alternatifs face à Belgacom ;
  - 198.3 le contre-pouvoir des opérateurs mobiles face aux opérateurs alternatifs fixes ;
  - 198.4 le contre-pouvoir des opérateurs mobiles face à Belgacom ;
  - 198.5 le contre-pouvoir entre les opérateurs alternatifs fixes.
199. De cette manière, l'examen du contre-pouvoir prend en compte l'aspect de la différence de taille entre les réseaux des opérateurs.
200. Différentes formes de comportements sont théoriquement possibles pour un opérateur qui veut exercer ou tenter d'exercer un contre-pouvoir :
  - 200.1 refuser l'interconnexion ou mettre fin à l'interconnexion ;
  - 200.2 entraver les négociations dans d'autres dossiers que la terminaison d'appel mais qui intéressent l'autre opérateur ;
  - 200.3 refuser de payer en tout ou en partie les tarifs demandés par l'autre opérateur ;
  - 200.4 recourir au tromboning pour éviter les tarifs de terminaison jugés trop élevés ;
  - 200.5 augmenter son propre tarif de terminaison vis-à-vis de l'autre opérateur ;
  - 200.6 augmenter les tarifs de détail vers l'autre opérateur ;
201. Chacun de ces comportements doit être analysé ci-dessous sous l'angle de sa probabilité (est-il envisageable qu'un opérateur adopte ce comportement ?) et de son efficacité (l'opérateur confronté à ce comportement serait-il amené à renoncer à pratiquer des tarifs d'interconnexion excessifs du fait du contre-pouvoir qui lui est opposé ?).

#### ***3.3.2.1.1 Refuser l'interconnexion ou mettre fin à l'interconnexion***

202. Cette stratégie pourrait consister à refuser d'envoyer le trafic vers l'opérateur dont les prix de terminaison sont considérés comme trop élevés, ou en signe de refus de conserver l'interconnexion auprès de cet opérateur. De telles stratégies remettraient la connectivité de bout en bout en cause et ne sont donc pas souhaitables pour le marché. Le refus d'envoyer le trafic vers l'opérateur dont les prix de terminaison sont considérés comme trop élevés, représente en outre une perte de revenus de détail. Refuser l'interconnexion ou mettre fin à une interconnexion existante est une stratégie peu probable, quel que soit l'opérateur, étant donné qu'ainsi, l'opérateur empêcherait ses propres clients d'appeler les clients de l'opérateur fixe en question (l'utilisation éventuelle des services d'un opérateur de transit ne pourrait pas résoudre ce problème). De plus, cela serait contraire aux obligations légales en matière d'interopérabilité des services et des réseaux. Un tel comportement a de toute façon peu de sens pour un opérateur alternatif qui, vu sa faible

---

<sup>109</sup> Ofcom, Mobile Call Termination: Proposals for Consultation, 2007.

part de marché, ne pourrait pas offrir un service valable si ces clients ne pouvaient pas communiquer avec ceux des autres opérateurs.

#### ***3.3.2.1.2 Entraver les négociations dans d'autres dossiers que la terminaison d'appel mais qui intéressent l'autre opérateur***

203. Entraver les négociations ayant trait à d'autres sujets que la terminaison d'appel est une stratégie impraticable pour les opérateurs alternatifs à l'égard de Belgacom et à l'égard des opérateurs mobiles. En effet, outre le service de terminaison d'appel, ces opérateurs vendent peu, voire même aucun service de gros. Concernant les opérateurs alternatifs entre eux, ils se vendent généralement l'un à l'autre des services pour lesquels une forte concurrence règne (la plupart du temps, limitée au niveau géographique), contrairement aux services que leur vend Belgacom (en particulier, l'accès à la boucle locale et au bitstream).
204. Belgacom a quant à elle la possibilité d'influencer des dossiers qui intéressent ses concurrents, par exemple les demandes de dégroupage ou d'accès à un débit binaire. Cela donne à Belgacom une forme de contre-pouvoir, limité cependant étant donné que le régulateur peut intervenir si Belgacom ne respecte pas les obligations qui lui incombent en tant qu'opérateur puissant sur les autres marchés de gros.

#### ***3.3.2.1.3 Refuser de payer (en tout ou en partie) les tarifs demandés par l'opérateur***

205. Refuser de payer les factures basées sur des tarifs de terminaison contestés est une stratégie plausible. Cette stratégie est efficace au moins à court terme. A plus long terme, l'acheteur (qui qu'il soit) est confronté à une incertitude sur le prix à payer (dépendant de décisions judiciaires ou administratives qui peuvent intervenir). Quant à l'opérateur qui vend son service de terminaison, il n'a aucun incitant à diminuer le tarif qu'il réclame. Même un opérateur alternatif pourrait théoriquement refuser de payer Belgacom. Mais, vu l'importance respective de Belgacom et des opérateurs alternatifs, il est peu probable que cette stratégie soit efficace. D'autre part, un refus de paiement pourrait donner lieu à un retrait de l'interconnexion, ce qui pourrait être défavorable à la connectivité de bout en bout.

#### ***3.3.2.1.4 Recourir au tromboning pour éviter les tarifs de terminaison jugés trop élevés***

206. Il est possible de recourir au tromboning, c'est-à-dire d'arbitrer entre un tarif de terminaison élevé appliqué aux opérateurs belges et un tarif moins élevé appliqué aux opérateurs étrangers pour le même service de terminaison. Une telle pratique a été observée après l'adoption des décisions de l'IBPT visant les tarifs de terminaison de Telenet et de Versatel. Le cadre réglementaire n'interdisant pas le tromboning, les opérateurs fixes et mobiles sont libres d'appliquer cette pratique. Le tromboning a toutefois perdu en intérêt depuis l'analyse de marché précédente, étant donné que l'asymétrie entre les tarifs de terminaison des différents opérateurs s'est réduite. On peut ajouter que, même si ses concurrents ont recours au tromboning, l'opérateur qui termine l'appel n'a pas de réel incitant à diminuer le prix qu'il demande. L'efficacité du tromboning en tant que contre-pouvoir est donc limitée.

#### ***3.3.2.1.5 Augmenter son propre tarif de terminaison vis-à-vis de l'autre opérateur***

207. L'opérateur confronté à une hausse du tarif de terminaison d'un autre opérateur peut, en réaction, augmenter ses propres tarifs de terminaison. Belgacom n'est pas libre d'adopter

cette stratégie, ses prix de terminaison étant régulés depuis 1998. La Commission européenne souligne à cet égard : *“In circumstances where a ‘fixed’ network with significant market power is subject to a regulatory remedy (beyond the basic one to negotiate interconnect) such as regulated prices for call termination, market power relative to mobile networks would be affected.”*<sup>110</sup> Quant aux autres opérateurs, ils n’ont jamais dû réagir face à une hausse excessive des prix de terminaison de Belgacom, pour la simple raison que ceux-ci étaient régulés.

208. En l’absence de régulation, il serait possible qu’une série de représailles se succèdent, entraînant des tarifs de terminaison toujours plus élevés et démontrant ainsi l’inefficacité de cette stratégie.

#### **3.3.2.1.6 Augmenter les tarifs de détail vis-à-vis de l’autre opérateur**

209. L’opérateur confronté à une hausse du tarif de terminaison d’un autre opérateur peut augmenter ses propres tarifs de détail vis-à-vis de cet opérateur. C’est précisément ce que Belgacom et d’autres opérateurs ont fait vis-à-vis de Telenet et Versatel (dans le cas de Belgacom, conformément à une décision de l’IBPT<sup>111 112</sup>, compte tenu de l’obligation d’orientation sur les coûts qui incombait à Belgacom) et vis-à-vis des opérateurs appliquant des tarifs de terminaison 15% supérieurs à ceux de Belgacom. Une augmentation des tarifs de détail permet à l’opérateur de l’appelant de récupérer auprès de ses clients les montants payés pour terminer sur le réseau de l’appelé. Mais même lorsque Telenet et Versatel ont été confrontés à une hausse sensible des tarifs de détail vers leur réseau, elles n’ont pas été obligées de baisser leur tarif de terminaison (car dans l’ensemble, les clients ne sont pas vraiment sensibles au prix payé par leurs interlocuteurs pour les appeler). Cette stratégie d’augmentation des prix de détail n’est donc pas efficace.
210. De plus, du point de vue d’un opérateur alternatif, une hausse des prix de détail n’est pas une stratégie efficace, vu les parts de marché respectives : augmenter le prix des appels vers Belgacom équivaldrait à augmenter le prix de la majorité des appels (contrairement au cas de Belgacom : lorsque celle-ci augmente le prix des appels vers un concurrent, seule une minorité des appels sont concernés par cette augmentation).

#### **3.3.2.2 Contre-pouvoir exercé indirectement par les utilisateurs finals suite à leur comportement sur le marché de détail**

211. On pourrait penser que le comportement des utilisateurs finals sur le marché de détail est susceptible de contraindre l’attitude des opérateurs fixes vendant le service de terminaison d’appel vocal sur leurs réseaux. Cet effet est cependant tout à fait théorique.

---

110 Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d’être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 25. « *Dans des conditions où un réseau ‘fixe’ puissant sur le marché est soumis à un remède réglementaire (excepté le remède de base pour traiter de l’interconnexion) comme les prix réglementés pour la terminaison d’appel, la position dominante liée aux réseaux mobiles pourrait être influencée.* » (traduction libre)

111 Décision du Conseil de l’IBPT du 7 décembre 2004 concernant le caractère raisonnable du tarif de terminaison sur le réseau de Versatel dans le cadre de la demande d’interconnexion adressée par Versatel à Belgacom.

112 Décision du Conseil de l’IBPT du 11 juin 2002 concernant les tarifs de terminaison de Telenet, annulée le 8 avril 2011.

212. Eu égard au régime CPP (« *Calling Party Pays* ») qui est en vigueur en Belgique (ainsi que dans toute l'Europe<sup>113</sup> de manière générale) la partie appelée ne doit pas supporter la charge de terminaison et est en principe peu sensible à la hauteur de ce tarif de gros. Le prix de détail payé par la partie appelante n'exerce aucune influence sur le choix d'un opérateur fixe plutôt que d'un autre. Le client ignore d'ailleurs généralement l'existence de cette prestation de gros entre opérateurs (le client ignore le plus souvent jusqu'à l'identité de l'opérateur fixe dont son correspondant est client). Cet effet est encore renforcé par la portabilité des numéros. Les exemples connus en Belgique (Telenet et Versatel) ont mis en évidence le faible degré de réactivité des utilisateurs lorsque les prix de détail sont augmentés à cause d'une hausse du prix de gros de la terminaison d'appel. Des augmentations de charges de terminaison répercutées dans les tarifs de détail des appels F2F ou M2F ne provoquent pas de réductions équivalentes des volumes de ces types d'appel. Les contraintes exercées par les utilisateurs finals qui passent des appels vers les réseaux fixes s'avèrent donc insuffisantes pour rendre non rentable une augmentation faible mais significative et durable du niveau des charges de terminaison par un opérateur fixe.

### 3.3.2.3 Conclusion en ce qui concerne le contre-pouvoir d'acheteur sur le marché belge du service de terminaison d'appel vocal sur les réseaux fixes

213. De manière générale, eu égard à l'absence de produit de substitution efficace au service de terminaison d'appel vocal sur les réseaux fixes, le contre-pouvoir des acheteurs du service en question apparaît fort limité. Aucune des stratégies envisagées ne semble permettre d'exercer une contrainte efficace sur les prix de terminaison.
214. Belgacom dispose a priori d'un contre-pouvoir d'acheteur à l'égard des autres opérateurs, du fait qu'elle fournit aux autres opérateurs (fixes ou mobiles) un grand nombre de services régulés ou non, du fait de sa situation financière et du fait qu'elle peut plus facilement augmenter ses prix de détail vers les clients des opérateurs alternatifs. Les marges de manœuvre de Belgacom sont toutefois limitées, notamment en raison des contraintes réglementaires lui incombant en raison de son statut d'opérateur puissant.
215. L'absence de réel contre-pouvoir d'acheteur ressort clairement, à la lueur de l'expérience de régulation du marché acquise par l'IBPT sur une quinzaine d'années, de la constatation que les opérateurs régulés, tant fixes que mobiles d'ailleurs, ne prennent pratiquement jamais l'initiative d'appliquer des prix inférieurs aux plafonds fixés par les décisions de régulation.

Même si le contre-pouvoir d'achat de Belgacom à l'égard des opérateurs alternatifs apparaît supérieur à celui des opérateurs alternatifs, le contre-pouvoir d'achat est insuffisant pour contredire la présomption de puissance significative des opérateurs sur leur propre réseau. L'opérateur qui termine l'appel conserve en tout état de cause une incitation à exiger un prix de terminaison élevé à ses concurrents, augmentant ainsi les coûts de ces derniers.

113 La seule exception notable à ce principe général CPP est, en téléphonie mobile, le cas du roaming international qui se fonde en partie sur le principe inverse RPP (« *Receiving Party Pays* ») : le client mobile qui est en roaming à l'étranger doit supporter, lorsqu'il est appelé, une partie des coûts inhérents à l'appel en question.

### 3.3.3 Conclusion concernant les autres caractéristiques du marché

216. Le tableau qui suit contient un résumé des conclusions relatives aux indicateurs qualitatifs.

<i>Indicateur</i>	<i>Pertinence</i>	<i>Remarques</i>
Barrières à l'entrée	Oui	Chaque opérateur dispose d'un monopole pour la terminaison d'appel sur son réseau
Absence ou faiblesse du contre-pouvoir des acheteurs	Oui	Le contre-pouvoir d'achat est insuffisant pour exercer une contrainte efficace sur le prix de terminaison

Figure 30: Critères qualitatifs d'évaluation de puissance.

## 3.4 Analyse prospective

217. Au cours des années à venir, les opérateurs de télécommunications vont progressivement mettre en place des réseaux de nouvelle génération (NGN – Next Generation Network), basés notamment sur le protocole IP. Belgacom a annoncé au mois d'avril 2008 son projet *MaIP* (Move to all IP) pour rendre son réseau complètement compatible avec le protocole internet (IP). Cette migration vers un réseau IP, qui s'étalera sur cinq ans (entre 2014 et 2018), permettra à Belgacom de faciliter la convergence entre la téléphonie mobile et fixe, de remplacer des technologies vieillies comme l'ATM et de revendre un nombre de bâtiments devenus inutiles. Le service de terminaison continuera d'être presté mais, le cas échéant, à l'aide de technologies différentes. Une fois que le réseau aura été totalement migré vers la technologie IP, il ne sera plus question de niveau local. Entre 2014 et 2018, les centraux téléphoniques PSTN seront progressivement fermés<sup>114</sup> et remplacés par des services VoIP. Si les commutateurs fermés sont des points d'interconnexion locaux, leur fermeture aura pour conséquence que l'interconnexion locale ne sera plus disponible à ces endroits-là.
218. Il n'existe, aujourd'hui (et à l'horizon de la présente analyse), aucune possibilité technologique permettant de terminer les appels vocaux en utilisant un autre réseau que celui de l'abonné appelé ou de vendre de la terminaison d'appel vocal sur le réseau d'un autre opérateur fixe. Chaque opérateur conservera donc un monopole pour la terminaison d'appel sur son propre réseau.
219. L'IBPT considère que le développement des NGN et de la VoB (y compris les services VoIP nomades) n'est pas susceptible de modifier la nature monopolistique de ces marchés. Le contre-pouvoir des acheteurs n'est pas assez important non plus pour faire contre-poids. L'IBPT ne prévoit donc pas de changement structurel significatif à l'horizon de l'étude sur les marchés de la terminaison d'appel sur réseaux fixes. La VoB pourra permettre à de nouveaux acteurs de fournir leur propre service de terminaison d'appel sur leur réseau à l'horizon de cette étude. L'IBPT retient l'attribution de numéros géographiques, des numéros 078 et des numéros d'urgence comme critère pour déterminer si un opérateur VoB offre un service de terminaison. L'utilisation d'une autre technologie n'a donc pas d'impact sur la nature du marché de terminaison, à savoir que chaque opérateur

<sup>114</sup> Le bâtiment LEX où se trouvent ces commutateurs, pourra ensuite être utilisé pour d'autres fonctions. La fermeture des commutateurs ne doit pas être confondue avec la fermeture des LEX.

procédera à la terminaison d'appel sur son propre réseau et conservera ainsi le monopole sur son réseau.

### 3.5 Conclusion de l'analyse de marché

220. Les critères quantitatifs et qualitatifs détaillés dans les sections précédentes ont mis en évidence que:
- 220.1 chaque opérateur dispose d'un monopole pour la fourniture de la terminaison sur son propre réseau (100% de part de marché);
  - 220.2 les barrières à l'entrée sur les marchés de la terminaison d'appel empêchent tout opérateur tiers d'entrer sur les marchés en question ;
  - 220.3 le contre-pouvoir d'achat est insuffisant pour exercer une contrainte efficace sur les tarifs de terminaison.
221. L'IBPT considère que chacun des opérateurs fournissant des services de terminaison d'appel en position déterminée est en mesure de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses clients ou des consommateurs et pourrait, en raison de l'absence de concurrence sur ces marchés, maintenir les prix à un niveau exagéré ou réduire les marges au détriment des utilisateurs finals.

Au regard de l'ensemble des critères quantitatifs et qualitatifs détaillés dans les sections précédentes, l'IBPT propose que chacun des opérateurs fournissant des services de terminaison d'appel en position déterminée soit désigné comme opérateur disposant d'une puissance significative sur le marché de gros de la terminaison d'appel sur son réseau téléphonique public fixe. Il s'agit des opérateurs suivants :

3Stars Net SA;

Belgacom (en ce compris Scarlet);

Brutélé SC;

BT Worldwide Ltd;

COLT Technology Services SA;

EDPnet SA ;

Elephant Talk Communications Schweiz SPRL;

Mobistar Entreprise Services SA;

Mobistar SA;

Numericable;

Orange Business Belgium SA;

OVH sas;

Schedom SA;

Telenet SA;

Verizon business SA;

Voxbone SA;

Weepee SPRL.

Si à l'horizon de l'étude, de nouveaux acteurs fournissent des services de terminaison d'appel sur leur réseau téléphonique public fixe, l'IBPT examinera leur position sur leur marché respectif et prendra le cas échéant toute décision appropriée à cet égard.

222. Cette conclusion est en ligne avec les conclusions auxquelles toutes les autres ARN sont arrivées au terme de leurs analyses européennes, et ce également dans les pays où a été effectuée une deuxième ou une troisième analyse des marchés de terminaison d'appel sur des réseaux fixes.

Pays	Marché régulé (1 <sup>er</sup> tour de l'analyse de marché)		Marché régulé (2 <sup>e</sup> tour de l'analyse de marché)		Marché régulé (3 <sup>e</sup> tour de l'analyse de marché)	
	PSM historique	Tous les OLO PSM	PSM historique	Tous les OLO PSM	PSM historique	Tous les OLO PSM
Allemagne	oui	oui				
Bulgarie	oui	oui				
Belgique	oui	oui				
Chypre	oui	oui	oui	oui		
Danemark	oui	oui	oui	oui		
Espagne	oui	oui	oui	oui		
Estonie	oui	oui	oui	oui		
Finlande	oui	oui	oui	oui		
France	oui	oui	oui	oui		
Grèce	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Hongrie	oui	oui	oui	oui		
Irlande	oui	oui	oui	oui		
Italie	oui	oui	oui	oui		
Lettonie	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Lituanie	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Luxembourg	oui	oui				
Malte	oui	oui	oui	oui		
Pays-Bas	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Norvège	oui	oui				
Autriche	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Pologne	oui	oui	oui	oui		
Roumanie	oui	oui				
Portugal	oui	oui				
République tchèque	oui	oui	oui	oui		
Grande-Bretagne	oui	oui	oui	oui		
Slovénie	oui	oui	oui	oui		
Suède	oui	oui	oui	oui		

Figure 31: Aperçu des décisions des ARN concernant le marché des services de terminaison fixe [Source: Cullen International, juillet 2011]

## 4 Problèmes et risques découlant de la dominance des opérateurs par rapport à la fourniture de services de terminaison d'appel sur leur réseau en position déterminée.

223. Dans cette section, l'IBPT étudie les problèmes qui, sur les marchés pertinents, peuvent découler d'un échec du marché en matière de concurrence et de la présence d'une entreprise puissante sur le marché de la fourniture de services de terminaison d'appel sur son réseau fixe.

### 4.1 Prix excessif

224. Le problème principal identifié lors de l'analyse de marché est le monopole dont dispose chaque opérateur pour la terminaison d'appels sur son réseau. Comme l'enseigne la théorie économique classique, un monopole non régulé conduit à la fixation de prix supérieurs à ceux qui prévaudraient en situation de concurrence. Ou comme le formule la Commission européenne dans sa Note explicative de la Recommandation sur les tarifs de terminaison mobile fixe<sup>115</sup>: *"The CPP-convention allows the terminating operator to raise prices typically without a constraint from either party to the call."* En l'absence de régulation, le monopole dont dispose chaque opérateur l'incite à fixer des tarifs anormalement hauts pour la terminaison d'appels sur son réseau. Ces prix anormalement hauts ont plusieurs conséquences négatives.

225. Premièrement, ils conduisent à augmenter artificiellement les coûts des concurrents. Il s'agit là d'un comportement abusif identifié comme tel par le Groupe des régulateurs européens (ERG), dans sa position commune sur les remèdes (*"Remedies Paper"*).<sup>116</sup>

226. Deuxièmement, ces prix de terminaison plus élevés sont inévitablement répercutés in fine sur les consommateurs et les entreprises. Le marché de détail des services téléphoniques est directement lié à la prestation de gros pour la terminaison d'appel. En effet, aussi bien les opérateurs fixes que les opérateurs mobiles doivent permettre à leur clientèle de passer des appels vers tout réseau fixe national. La charge de terminaison qui doit être versée à l'opérateur fixe de destination constitue une composante des prix de détail qui seront appliqués pour les appels dits F2F (« *Fixed-To-Fixed* ») et M2F (« *Mobile-To-Fixed* ») Une hausse de la charge de terminaison d'un opérateur fixe sera typiquement répercutée, en tout ou en partie, sur les tarifs retail F2F et M2F à destination du réseau fixe considéré et devront donc être supportées par les clients finaux<sup>117</sup>. Des exemples de tels comportements ont été précisément observés en Belgique. Avant d'être soumis à une régulation ex ante, Telenet et Versatel (devenue ensuite Mobistar Entreprise Services NV)

---

<sup>115</sup> Explanatory note SEC(2009) 600 of the European Commission of 7 May 2009 accompanying the Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU, 4.: « Grâce à l'accord en vertu duquel « l'appelant paie », l'opérateur de terminaison peut généralement augmenter le prix sans subir de pression de la part d'une des parties de l'appel » (traduction libre)

<sup>116</sup> Revised ERG Common Position (06) 33 on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework.

<sup>117</sup> Cette répercussion des prix de terminaison sur les prix de détail payés pour atteindre un réseau donné ne doit pas être confondue avec l'effet waterbed. Il est question d'un effet « waterbed » lorsqu'un opérateur utilise les revenus issus de la terminaison d'appel pour financer des offres de détail attrayantes et lorsque, en cas de diminution de ses revenus provenant de la terminaison d'appel, l'opérateur décide de réaligner ses tarifs.

avaient pratiqué des tarifs d'interconnexion particulièrement élevés par rapport aux tarifs pratiqués en Belgique et en Europe (cf. Figure 26). Il en est résulté des tarifs de détail sensiblement plus élevés pour les appels vers ces deux opérateurs. Lorsque l'IBPT a adopté sa décision du 11 août 2006, le prix d'un appel de 3 minutes vers Telenet ou Versatel en heures pleines coûtait ainsi près du double du prix des autres communications nationales (au tarif standard) pour un client Belgacom.

227. Troisièmement, du fait des prix élevés qu'ils pourraient pratiquer pour ce service, les opérateurs seraient, en dehors de toute régulation, en mesure de procéder à des subventions croisées entre leur activité de terminaison et leur activité de services téléphoniques de détail. Les opérateurs pourraient ainsi avantager indûment les appels on-net (au sein du même réseau) par rapport aux appels off-net (vers les autres réseaux).
228. La différenciation tarifaire entre les prix des appels on-net et des appels off-net est de nature à encourager les effets de réseau (« *network effect* » ou « *effet tribu* ») qui contribuent à accroître la capacité d'acquisition et de rétention des clients, surtout par les opérateurs disposant des plus grandes parts de marché, et à ainsi provoquer des distorsions concurrentielles, principalement au détriment des opérateurs avec des parts de marché plus réduites. L'ERG ("European Regulators Group") commente également l'effet-club (dans le cas des réseaux mobiles): *"Where customers do not know which network the people they call the most are on, or where those call recipients are evenly spread across networks, the attractiveness of on-net offers depends on the market shares of operators. Depending on the structure of retail prices, this can lead to a network effect by which the membership of a large network is more attractive to customers. Large operators can strengthen the related network effect they benefit from (and the attractiveness of their on-net offers) via two means. The first one is related to originating calls: when a customer makes a call to someone that is subscriber of the larger network (which happens with higher probability, depending on how that customer's calling circle is distributed across different networks), he will pay the on-net price if he is also subscriber of that network, or will pay an off-net price if he is subscriber of the smaller network. All else equal, his decision would then more often be to join the larger network, because the average or expected price is lower. The second one is related to the incoming calls, and exists because customers can be assumed to derive some utility from receiving calls. If a larger network charges a high off-net price, then customers are less willing to make calls to the other network than otherwise. Therefore, the value of a customer belonging to the smaller network is reduced, because he will be concerned that less people would call him.<sup>118</sup>"* On ne peut exclure de tels effets en téléphonie fixe si les prix de terminaison étaient laissés au libre choix des opérateurs.

---

<sup>118</sup> ERG Common Position (07) 83 on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates, 97: "Lorsque les clients ne savent pas sur quel réseau se trouvent les personnes qu'ils appellent le plus souvent, ou lorsque les personnes qui reçoivent les appels sont réparties de la même manière sur les réseaux, l'attrait des offres on-net dépend de la part de marché de l'opérateur. Selon la structure des prix de détail, cela peut entraîner un effet de réseau rendant l'appartenance à un grand réseau plus attrayante pour le client. Les grands opérateurs peuvent renforcer l'effet de réseau en question dont ils profitent (et l'attrait de leurs offres on-net) de deux manières : La première est liée au départ d'appel : lorsqu'un client appelle un interlocuteur abonné au plus grand réseau (ce qui est plus probable, en fonction de la répartition entre les différents réseaux des personnes appelées par ce client), il paiera le tarif on-net s'il est également abonné à ce réseau ou paiera un tarif off-net s'il est abonné au plus petit réseau. Si les autres paramètres restent inchangés, il se décidera plutôt à passer au plus grand réseau, car le prix moyen ou escompté est plus bas. La deuxième manière est liée aux appels reçus. Il peut en effet être considéré que les clients retirent un certain intérêt de la réception d'appels. Lorsqu'un plus grand réseau facture un prix off-net, les clients sont moins disposés à appeler

229. La différenciation tarifaire entre les appels on-net et off-net peut entraîner un comportement discriminatoire sous la forme de ciseaux tarifaires. Il s'agit d'un abus d'un comportement qui peut être observé dans des circonstances données lorsque la différence entre les prix de détail d'une entreprise et le tarif des prestations intermédiaires pour des services comparables proposés à ses concurrents, est négative, ou ne suffit pas à couvrir les frais spécifiques liés à la prestation de services aux abonnés sur le marché en aval. En matière de téléphonie mobile, une telle pratique a été constatée par le Conseil de la concurrence dans sa décision du 26 mai 2009 dans l'affaire Base/Belgacom Mobile<sup>119</sup>. Belgacom fait d'ailleurs l'objet d'une plainte devant le Conseil de la concurrence pour un éventuel price squeeze entre son plan tarifaire de détail Happy Time et les produits de gros correspondants, dont la terminaison d'appel.
230. L'IBPT rappelle qu'avant que leurs prix de terminaison ne soient régulés les prix de détail des appels on-net de Telenet et Versatel étaient dans certains cas inférieurs aux prix de leur service de terminaison, comme illustré dans la figure ci-dessous.

<i>En Eurocent, TTC</i>	<i>Prix de détail d'un appel on-net sur le réseau de Telenet pour la clientèle résidentielle<sup>120</sup></i>	<i>Prix de détail d'un appel on-net sur le réseau de Versatel pour la clientèle résidentielle</i>	<i>Prix du service de terminaison d'appel sur Telenet et Versatel en 2005 (appel intra zone d'accès)</i>
Etablissement d'appel (heure pleine)	12,64	0	3,87
Prix à la minute (heure pleine)	5,59	0	6,32
Etablissement d'appel (heure creuse)	0	0	2,03
Prix à la minute (heure creuse)	0	0	3,32
Prix d'un appel de 3 minutes (heure pleine)	29,41	0	22,84
Prix d'un appel de 3 minutes (heure creuse)	0	0	11,99

**Figure 32: Comparaison des prix de détail des appels on-net de Telenet et Versatel pour la clientèle résidentielle avec les prix de leur service de terminaison - tarifs en Eurocent TTC [Source: Analysys, IBPT, 2005]**

l'autre réseau que l'inverse. Par conséquent, la valeur d'un client qui fait partie du réseau plus petit est diminuée, car il est préoccupé par le fait que moins de gens risquent de l'appeler. (traduction libre)

<sup>119</sup> Conseil de la concurrence, décision 2009-P/K du 26 mai 2009, affaire Base/BMB CONC-P/K-05/0065, paragraphe 313-314, 46-47.

<sup>120</sup> Il y a aussi l'option « FreePhone option 24 Belgique ».

231. Les pratiques de différenciation entre les tarifs on-net et off-net peuvent également entraîner une perte de transparence des tarifs de détail, au détriment des consommateurs. Malgré les moyens d'information existants (mise à disposition par les opérateurs alternatifs de numéros de téléphone gratuit, numéros et sites 1299 (néerlandais), 1399 (français), 1499 (allemand), 1450 (anglais), [www.1299.be](http://www.1299.be) (néerlandais), [www.1399.be](http://www.1399.be) (français), [www.1499.be](http://www.1499.be) (allemand) et [www.1450.be](http://www.1450.be) (anglais), il demeure peu évident pour un utilisateur de savoir à quel réseau correspond un numéro et donc quel tarif sera d'application pour un appel vers un numéro déterminé. Le fait de devoir consulter préalablement une source d'informations pour connaître le tarif applicable à un appel est une procédure lourde et donc source d'inconvénients pour l'utilisateur.

## 4.2 Autres problèmes

232. Lorsqu'ils veulent obtenir l'accès au réseau d'un autre opérateur pour bénéficier de prestations de terminaison, les opérateurs risquent de rencontrer les problèmes suivants:
- 232.1 un refus d'accorder l'accès et l'interconnexion, ou un retrait de l'accès;
  - 232.2 des conditions discriminatoires (que ce soit en termes financiers ou autres : emploi du réseau, qualité de service, délais, échanges d'information, etc.) ;
  - 232.3 des retards injustifiés dans la négociation des accords d'interconnexion ou dans la mise en œuvre des interconnexions requises ;
  - 232.4 des conditions de fourniture injustifiées;
  - 232.5 le couplage de services de manière injustifiée ;
  - 232.6 l'utilisation illégitime d'informations concernant les concurrents.
233. Pour ces différentes obligations, l'IBPT estime qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction entre la terminaison d'appel sur réseau de type PSTN, réseau de type VoB et réseaux formés par d'autres technologies. En effet, dans un cas comme dans l'autre, il n'existe pas d'alternative au service de terminaison de l'opérateur.

## 5 Obligations actuellement imposées aux opérateurs

### 5.1 Obligations actuellement imposées à Belgacom

234. Par la décision du 11 août 2006<sup>121</sup> et la décision du 7 mars 2007<sup>122</sup> l'IBPT a imposé à Belgacom les obligations reprises ci-dessous en ce qui concerne le marché de la terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée.

	<i>Obligations imposées dans le cadre de la décision du 11 août 2006 et de la décision du 7 mars 2007</i>	<i>Description des obligations</i>
Accès et interconnexion	oui	fournir des prestations de terminaison fournir une offre de colocalisation ou d'autres formes de partage des ressources négociées de bonne foi ne pas retirer l'accès/l'interconnexion lorsqu'il a été accordé
Non-discrimination	oui	appliquer aux opérateurs tiers des conditions analogues à celles qu'il se fournit à lui-même
Transparence	oui	publier une offre de référence publier des indicateurs de qualité
Séparation comptable	oui	séparer les activités réseau avec un compte d'exploitation pour chacune identifier les prix de transfert internes et les coûts unitaires des éléments de réseau
contrôle des prix et comptabilisation des coûts.	oui	pratiquer des tarifs orientés sur les coûts mettre en place un système de comptabilisation des coûts

**Figure 33: Obligations issues de la décision du 11 août 2006 et de la décision du 7 mars 2007**

<sup>121</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003.

<sup>122</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 7 mars 2007 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003. En complément pour les opérateurs Brutélé, Equant, Scarlet Business, Télé2, Toledo, Wavecrest Belgium, Weepee Studio's, Sound & Motion, Realroot, 3 Stars Net et Ipnness de la Décision de l'IBPT du 11 août 2006 concernant le marché 9/2003: terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée.

## 5.2 Obligations actuellement imposées aux autres opérateurs puissants

235. Pour les raisons indiquées dans les décisions du 11 août 2006 et du 7 mars 2007, l'IBPT a estimé qu'il y avait lieu d'appliquer des remèdes moins contraignants que ceux s'appliquant à Belgacom aux autres opérateurs puissants sur les marchés de la terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée.

	<i>Obligations imposées dans le cadre de la décision du 11 août 2006 et de la décision du 7 mars 2007</i>	<i>Description des obligations</i>
Non discrimination	oui	Non-discrimination en termes qualitatifs et en termes de prix (uniquement externe)
Transparence	oui	Publier les tarifs de terminaison
Contrôle des prix et comptabilisation des coûts	oui	Pratiquer des tarifs raisonnables

Figure 34: Obligations issues de la décision du 11 août 2006 et de la décision du 7 mars 2007

236. Les opérateurs alternatifs pouvaient appliquer des charges de terminaison 15% maximum supérieures à celles de Belgacom parce que l'IBPT avait estimé que ces opérateurs ne bénéficiaient pas des mêmes économies d'échelle que Belgacom.
237. Le marché de la téléphonie fixe se distinguant par la présence d'un opérateur historique de couverture nationale, et d'un grand nombre d'opérateurs alternatifs ayant des couvertures et structures de coûts hétérogènes dues par exemple à des technologies différentes, il n'était pas envisageable d'élaborer un modèle de coûts pour chaque opérateur. L'IBPT avait par conséquent opté pour un contrôle des prix par référence au niveau des charges de terminaison de Belgacom.

## 5.3 Obligations incombant à l'ensemble des opérateurs

238. Hormis les obligations imposées aux opérateurs disposant d'une puissance significative sur le marché, il y a lieu de rappeler les obligations découlant des articles 52 et 53 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques:

*“Art. 52. Tout opérateur fournissant un réseau public de communications électroniques a l'obligation de négocier de bonne foi, avec tout opérateur qui en fait la demande, un accord d'interconnexion en vue de la fourniture des services de communications électroniques accessibles au public.*

*Lorsque l'Institut, conformément à la procédure prévue à l'article 51, § 1er impose des obligations en matière d'interconnexion, il peut déterminer des conditions concernant [l'interconnexion] à conférer, qu'il estime appropriées.*

*Art. 53. Le Roi fixe, après avis de l'Institut, les éléments qui doivent au minimum être réglés dans un accord relatif à l'interconnexion [ou un accord relatif à l'accès].*

*Tout accord relatif à l'interconnexion [et tout accord relatif à l'accès] est communiqué à l'Institut dans son intégralité.*

## 6 Imposition, maintien, modification ou suppression des obligations

### 6.1 Synthèse des obligations proposées

239. Compte tenu des problèmes identifiés et des éléments justifiant une différenciation des mesures, le tableau ci-dessous résume les mesures que l'IBPT estime appropriées d'imposer respectivement à Belgacom et aux autres opérateurs :

Opérateurs	Opérateurs	
	Belgacom	Autres opérateurs
Mesures disponibles		
prestations d'accès et d'interconnexion	x	x
non-discrimination	x	x
transparence	x	x
contrôle des prix et comptabilisation des coûts.	x	x

Figure 35: Obligations imposées à respectivement Belgacom et aux opérateurs alternatifs

### 6.2 Base légale des obligations proposées

240. Conformément au cadre réglementaire, les obligations imposées en cas de désignation d'une entreprise puissante sur un marché pertinent, doivent être appropriées dûment justifiées et être raisonnables par rapport aux objectifs et aux problèmes constatés. Ces exigences découlent des dispositions suivantes :

240.1 article 5 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques :  
*« Art. 5. Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, l'Institut prend toutes les mesures adéquates afin de réaliser les objectifs définis aux articles 6 à 8. Ces mesures sont basées sur la nature des problèmes constatés, sont appliquées proportionnellement et justifiées. Elles doivent être proportionnelles à ces objectifs, respecter les principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination et de neutralité technologique »;*

240.2 article 55, § 3, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques : *« Si l'Institut conclut qu'un marché pertinent n'est pas effectivement concurrentiel, il identifie conformément au § 4 tout opérateur disposant d'une puissance significative sur ce marché, et lui impose celles parmi les obligations visées aux articles 58 à 65 qu'il estime appropriées. » ;*

240.3 article 8.1 de la Directive Cadre<sup>123</sup> : *« Les États membres veillent, dans l'accomplissement des tâches de réglementation spécifiées dans la présente*

<sup>123</sup> 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

*directive ainsi que dans les directives particulières, à ce que les autorités réglementaires nationales prennent toutes les mesures raisonnables visant à la réalisation des objectifs définis aux paragraphes 2, 3 et 4. Ces mesures sont proportionnées à ces objectifs; »*

- 240.4 article 8.4 de la Directive Accès<sup>124</sup> : *“4. Les obligations imposées conformément au présent article sont fondées sur la nature du problème constaté, proportionnées et justifiées au regard des objectifs énoncés à l'article 8 de la directive 2002/21/CE (directive "cadre"). [...]”.*
241. Conformément à la Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 (Directive Cadre), la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques prévoit une série d'obligations pouvant être imposées aux opérateurs qualifiés d'opérateur puissant (PSM) sur les marchés qui font partie du secteur des communications électroniques. Le fondement légal des différentes mesures a déjà été examiné à la section 71.

### 6.3 Justification et proportionnalité des obligations imposées

242. Conformément au cadre réglementaire applicable, les obligations imposées sur le marché, doivent être dûment justifiées et être raisonnables par rapport aux objectifs et aux problèmes constatés.
243. La nature justifiée, proportionnelle et raisonnable des obligations appliquées découle des dispositions suivantes:

243.1 La loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques:

*“Art. 5. Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, l'Institut prend toutes les mesures adéquates afin de réaliser les objectifs définis aux §§ 6 à 8. Ces mesures sont basées sur la nature des problèmes constatés, sont appliquées proportionnellement et justifiées. Elles doivent être proportionnelles à ces objectifs, respecter les principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination et de neutralité technologique.*

*Art. 6. Dans l'accomplissement des tâches qui lui incombent en vertu de la présente loi, l'Institut promeut la concurrence dans la fourniture des réseaux de communications électroniques, des services de communications électroniques et des ressources associées :*

*1° en veillant à ce que les utilisateurs retirent un bénéfice maximal en termes de choix, de prix et de qualité*

*2° en veillant à ce que la concurrence ne soit pas faussée ni entravée dans le secteur des communications électroniques;*

*3° en promouvant des investissements efficaces en matière d'infrastructures, et en soutenant l'innovation;*

*4° en promouvant l'utilisation et la gestion efficace des radiofréquences et des ressources de numérotation.*

---

<sup>124</sup> Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion.

**Art. 7.** Dans l'accomplissement des tâches qui lui incombent en vertu de la présente loi, l'Institut contribue au développement d'un marché intérieur des réseaux et services de communications électroniques :

1° en encourageant la fourniture de réseaux et services de communications électroniques au niveau européen;

2° en encourageant la mise en place et le développement de réseaux transeuropéens et l'interopérabilité des services paneuropéens et la connectivité de bout en bout;

3° en veillant à ce qu'il n'y ait pas, dans des circonstances analogues, de discrimination dans le traitement des opérateurs qui fournissent des réseaux et des services de communications électroniques;

4° en coopérant avec d'autres autorités réglementaires nationales ainsi qu'avec la Commission européenne, de manière transparente, afin de veiller à l'élaboration de pratiques réglementaires cohérentes au niveau européen.

**Art. 8.** Dans l'accomplissement des tâches qui lui incombent en vertu de la présente loi, l'Institut veille aux intérêts des utilisateurs :

1° en contrôlant le respect des obligations de service universel telles que prévues dans la présente loi;

2° en assurant un niveau élevé de protection des consommateurs dans leurs relations avec les fournisseurs;

3° en contribuant à assurer un niveau élevé de protection des données à caractère personnel et de la vie privée;

4° en promouvant la fourniture d'informations claires, notamment en exigeant la transparence des tarifs et des conditions d'utilisation des services de communications électroniques accessibles au public;

5° en tenant compte des besoins de groupes sociaux particuliers, notamment les utilisateurs finals handicapés;

6° en veillant à l'intégrité et la sécurité des réseaux publics de communications électroniques ».

6.1. Article 8.1 de la Directive Cadre :

**“Art. 8. 1** Les États membres veillent, dans l'accomplissement des tâches de réglementation spécifiées dans la présente directive ainsi que dans les directives particulières, à ce que les autorités réglementaires nationales prennent toutes les mesures raisonnables visant à la réalisation des objectifs définis aux paragraphes 2, 3 et 4. Ces mesures sont proportionnées à ces objectifs. »

6.2. Article 8.4 de la Directive Accès :

**“Art 8. 4** Les obligations imposées conformément au présent article sont fondées sur la nature du problème constaté, proportionnées et justifiées au regard des objectifs énoncés à l'article 8 de la directive 2002/21/CE (directive "cadre"). [...]”.

244. En fait, le principal manquement constaté sur le marché de gros de la terminaison d'appel est le risque que les opérateurs concernés, qui sont en situation de monopole sur leur

réseau respectif pour la fourniture du service concerné, pratiquent des prix anormalement élevés ou excessifs qui porteraient préjudice à leurs différents concurrents, tant les concurrents fixes que mobiles, lesquels sont obligés d'acheter le service de gros en question, en raison du manque de produit de substitution valable et de la pression concurrentielle exercée sur la fourniture de cette prestation de gros.

245. En plus de ce risque majeur de prix anormalement hauts, il faut veiller à empêcher certaines autres formes possibles d'abus de la part des opérateurs occupant une position monopolistique dominante sur leur marché de terminaison d'appel sur leur propre réseau, à savoir :

245.1 le refus d'accorder l'accès à certaines ressources et/ou l'interconnexion ou le retrait de ressources déjà autorisées;

245.2 l'application de conditions discriminatoires, en matière d'accès et/ou d'interconnexion, vis-à-vis de tiers, non seulement en ce qui concerne les tarifs appliqués, mais aussi sur le plan qualitatif ;

245.3 des retards injustifiés dans la négociation ou dans la mise en œuvre de l'interconnexion requise ;

245.4 des conditions de fourniture éventuellement injustes.

246. Les mesures (de correction) proposées doivent veiller à ce que les objectifs du cadre réglementaire soient atteints, comme stipulé par les articles 6,7 et 8 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, qui a transposé en droit belge les objectifs du cadre réglementaire européen, tels que définis à l'article 8 de la Directive Cadre.

247. Les obligations imposées doivent plus particulièrement tenir compte des éléments suivants stipulés à l'article 61, § 2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques :

*“Art. 61 § 2. Lorsque l'Institut examine s'il y a lieu d'imposer les obligations visées au § 1er, il prend notamment en considération les éléments suivants :*

*1° la viabilité technique et économique de l'utilisation ou de la mise en place de ressources concurrentes, compte tenu du rythme auquel le marché évolue et du type d'interconnexion et d'accès concerné ;*

*2° le degré de faisabilité de la fourniture d'accès proposée, compte tenu de la capacité disponible;*

*3° l'investissement initial réalisé par le propriétaire des ressources, sans négliger les risques inhérents à l'investissement;*

*4° la nécessité de préserver la concurrence à long terme;*

*5° le cas échéant, les éventuels droits de propriété intellectuels ;*

*6° la fourniture de services paneuropéens. »*

## 6.4 Obligations en matière d'accès et d'interconnexion

### 6.4.1 Description du remède

#### 6.4.1.1 Accès et interconnexion imposés à Belgacom

##### *6.4.1.1.1 Accorder à des opérateurs tiers des prestations d'accès et d'interconnexion pour la terminaison d'appel*

248. L'IBPT maintient une obligation d'accès et d'interconnexion pour Belgacom liée à la fourniture de services de terminaison d'appel conformément à l'article 61 §1<sup>er</sup>, alinéa premier de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques : *«... de fournir les services spécifiques nécessaires pour garantir aux utilisateurs l'interopérabilité des services de bout en bout, notamment en ce qui concerne les ressources destinées aux services de réseaux intelligents »*
249. Belgacom doit faire droit aux demandes raisonnables en matière d'accès et d'interconnexion nécessaires à la terminaison des appels vers des numéros géographiques de Belgacom et la terminaison des appels vers des numéros 078 et des numéros des services d'urgence.
250. Belgacom devra faire droit aux demandes raisonnables d'accès et d'interconnexion, même si les services de terminaison d'appel demandés ne figuraient pas dans l'offre de référence, ce défaut d'offre de référence n'empêchant pas des demandes raisonnables d'accès non prévues par l'offre de référence (article 59 §5, deuxième alinéa et l'article 61 §1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques).
251. L'obligation de fourniture d'accès ne vaut que pour les demandes raisonnables. L'opérateur PSM peut refuser de donner suite à une demande d'accès lorsque celle-ci n'est pas raisonnable, ce refus vaut également pour les demandes relatives à un service compris dans l'offre de référence. En cas de refus, l'opérateur PSM doit suffisamment justifier pourquoi il estime que la demande est déraisonnable. Si nécessaire, l'IBPT jugera le fondement du refus éventuel, plus particulièrement à la lumière des éléments cités à l'article 61, §2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et dans sa communication du 29 janvier 2002 concernant les demandes d'interconnexion non couvertes par une offre de référence.
252. Belgacom doit fournir des prestations d'accès et d'interconnexion pour la terminaison d'appel locale, intra zone d'accès et extra zone d'accès.
253. Sans préjudice de son droit à faire évoluer son réseau en respectant les obligations qui lui incombent en la matière, Belgacom doit également fournir les services supplémentaires nécessaires à la terminaison d'appel, dont les services d'accès à un point d'accès (*Access To an Access Point* ou ATAP),<sup>125</sup> et les services de liaisons d'interconnexion.
254. Les opérateurs qui demandent une prestation de terminaison doivent pouvoir acheter de manière dégroupée les services qu'ils souhaitent.

<sup>125</sup>

Cette catégorie couvre les services Access to a local access point et les services Access to an area access point

255. Les aspects techniques de l'interconnexion, y compris les tests, doivent être mis en œuvre dans un délai raisonnable après le passage de commande. Ce délai ne peut excéder quatre mois pour les prestations définies dans les offres de référence, sauf circonstances exceptionnelles (travaux de génie civil par exemple).
256. Enfin, Belgacom s'abstiendra de mettre en œuvre toute mesure technique susceptible d'entraver ou d'empêcher la fourniture du service de terminaison d'appel.

#### ***6.4.1.1.2 Fournir une offre de colocalisation ou d'autres formes de partage des ressources***

257. Belgacom doit fournir une offre de colocalisation conformément à l'article 61, §1<sup>er</sup> alinéa 6 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques. Ces obligations permettent le raccordement physique des réseaux de communications électroniques. Belgacom fournira des prestations de colocalisation au niveau des AGE, LEX et LAP conformément à son offre de référence. De plus, Belgacom doit offrir l'infrastructure nécessaire permettant à l'opérateur qui introduit la demande de s'interconnecter avec Belgacom.
258. Cette prestation doit être intégrée dans une offre de référence. L'offre actuelle satisfait aux besoins actuels des utilisateurs, si de nouvelles fonctions ou l'accès à d'autres moyens (voir le texte de l'article 61, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques) devaient s'avérer nécessaire, cela devrait être réglé via un nouvel arrêté d'exécution selon les procédures en vigueur.

#### ***6.4.1.1.3 Négocier de bonne foi avec les opérateurs qui demandent la prestation d'accès***

259. Conformément à l'article 61, § 1<sup>er</sup>, alinéa deux, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, Belgacom doit agir de bonne foi et donc en l'occurrence négocier rapidement les conditions en matière d'accès que la demande d'accès ait trait ou non à une prestation incluse dans l'offre de référence. Belgacom doit tout mettre en œuvre afin de conclure rapidement un accord dans un délai raisonnable lorsque la demande s'inscrit dans les conditions de l'offre de référence ou lorsque la demande ne s'écarte que très peu des conditions de l'offre de référence. Pour les demandes non couvertes par l'offre de référence, Belgacom doit tout mettre en œuvre pour conclure un accord en la matière dans un délai de quatre mois. Les délais susmentionnés n'entreront en vigueur qu'après que Belgacom ait reçu toutes les informations nécessaires de l'opérateur alternatif qui demande l'accès (coordonnées, situation financière, services demandés, informations techniques sur sa propre infrastructure, etc.). Belgacom doit, dès les premiers contacts avec l'opérateur alternatif en question indiquer toutes les informations et les documents relatifs à ce dernier dont elle a besoin pour conclure l'accord.
260. L'IBPT souligne que cette obligation n'oblige pas nécessairement les opérateurs alternatifs à renégocier les contrats d'accès en cours.

#### ***6.4.1.1.4 Ne pas retirer l'accès et/ou l'interconnexion lorsqu'ils ont déjà été accordés***

261. L'article 61, §1<sup>er</sup> de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques stipule que l'IBPT peut, conformément à l'article 55, §§ 3 et 4/1, imposer l'obligation de satisfaire aux demandes raisonnables d'accès à des éléments de réseau et des ressources associées spécifiées par l'IBPT. Les opérateurs puissants sur le marché peuvent notamment se voir imposer de ne pas retirer l'accès aux ressources lorsqu'il a déjà été accordé (art. 61, § 1<sup>er</sup>, alinéa deux, 3<sup>o</sup>). L'article 61, §1<sup>er</sup>, dernier alinéa de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques stipule que: « *L'Institut peut fixer les conditions et les modalités en matière d'équité, de raisonabilité et de délai en vue de l'exécution des obligations imposées en application du présent article* ».
262. Il y a lieu de distinguer deux cas tout à fait différents : le retrait de l'accès à tous les bénéficiaires dans le cadre d'adaptations du réseau et de la fermeture de certains services et le retrait de l'accès pour un bénéficiaire donné en cas de non-respect des conditions contractuelles.

#### ***6.4.1.1.4.1 Retrait de l'accès et/ou de l'interconnexion dans le cadre d'adaptations du réseau ou de la fermeture de certains services***

263. Si Belgacom adapte son réseau de telle sorte que certains services deviennent indisponibles, Belgacom ne peut pas retirer de prestations liées à la terminaison d'appel sans respecter un délai de notification de 1 an à l'OLO avant la suspension de l'accès et doit en informer l'IBPT au préalable. Par conséquent, Belgacom doit continuer à proposer les services d'accès utilisés par un opérateur, pendant au moins 1 an après l'annonce de l'arrêt (pour la précision des autres délais à prendre en considération, voir section 435.1 Transparence).

#### ***6.4.1.1.4.2 Retrait de l'accès et/ou interconnexion précédemment accordé en cas de non-respect des clauses contractuelles***

264. Il peut arriver dans certaines situations que Belgacom souhaite interrompre la fourniture de services d'accès (dans le cas présent, la terminaison d'appel et les services associés) parce qu'un opérateur alternatif ne respecte pas certaines clauses de son contrat (p.ex. ne paie pas ses factures). Dans de tels cas, l'IBPT estime nécessaire d'encadrer l'exercice par Belgacom de ses droits contractuels par certaines conditions garantissant que les objectifs du cadre réglementaire sont respectés, en particulier la promotion d'une concurrence non faussée et la protection des intérêts des utilisateurs.
265. Avant d'interrompre une prestation de terminaison d'appel ou d'un service associé pour cause de non-respect des clauses contractuelles, Belgacom devra respecter une procédure particulière :
- 265.1 l'interruption de l'accès doit être précédée d'une notification écrite préalable à l'opérateur alternatif au plus tard 15 jours calendrier avant la date à laquelle l'interruption de l'accès est prévue ;
- 265.2 une copie de cette notification devra être envoyée simultanément à l'IBPT, accompagnée des documents utiles (tels que : extraits pertinents des accords d'accès, courriers échangés, factures, aperçu de netting ...). En outre, Belgacom devra prendre, en collaboration avec l'opérateur concerné, toutes les précautions raisonnables pour éviter que le retrait de l'accès n'affecte des

clients prioritaires tels que services d'urgences, hôpitaux, médecins, services de police, administrations, institutions internationales.

#### **6.4.1.2 Accès et interconnexion imposés aux autres opérateurs puissants sur le marché**

##### **6.4.1.2.1 Accorder à des opérateurs tiers des prestations d'accès et d'interconnexion pour la terminaison d'appels**

266. L'IBPT impose également aux opérateurs alternatifs puissants sur le marché une obligation d'accès et d'interconnexion liée à la fourniture de services de terminaison d'appel conformément à l'article 61 §1<sup>er</sup>, alinéa premier de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques : *"... de fournir les services spécifiques nécessaires pour garantir aux utilisateurs l'interopérabilité des services de bout en bout, notamment en ce qui concerne les ressources destinées aux services de réseaux intelligents »*
267. Par conséquent, les opérateurs alternatifs puissants doivent également faire droit aux demandes raisonnables en matière d'accès et d'interconnexion nécessaires à la terminaison des appels vers leurs numéros géographiques et la terminaison des appels vers des numéros 078 et des numéros pour les services d'urgence.
268. En cas de refus, l'opérateur PSM doit suffisamment justifier pourquoi il estime que la demande est déraisonnable. Si nécessaire, l'IBPT jugera le fondement du refus éventuel, plus particulièrement à la lumière des éléments cités à l'article 61, §2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et dans sa communication du 29 janvier 2002 concernant les demandes d'interconnexion non couvertes par une offre de référence.
269. Sans préjudice de leur droit à faire évoluer leur réseau en respectant les obligations qui leur incombent en la matière, les opérateurs alternatifs doivent également fournir les services supplémentaires nécessaires à la terminaison d'appel, dont les services d'accès à un point d'accès (*Access To an Access Point* ou ATAP),<sup>126</sup> et les services de liaisons d'interconnexion.
270. Les opérateurs qui demandent une prestation de terminaison doivent pouvoir acheter de manière dégroupée les services qu'ils souhaitent.
271. Les aspects techniques de l'interconnexion, y compris les tests, doivent être mis en œuvre dans un délai raisonnable après le passage de commande.
272. Enfin, tous ces opérateurs puissants s'abstiendront de mettre en œuvre toute mesure technique susceptible d'entraver ou d'empêcher la fourniture du service de terminaison d'appel.

##### **6.4.1.2.2 Fournir une offre de colocalisation ou d'autres formes de partage des ressources**

273. Un opérateur puissant sur le marché doit fournir une offre de colocalisation conformément à l'article 61, 1<sup>er</sup> §, alinéa 6 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques. Ces obligations permettent le raccordement physique des réseaux de communications électroniques. De plus, l'opérateur puissant sur le marché

<sup>126</sup>

Cette catégorie couvre les services Access to a local access point et les services Access to an area access point

doit offrir l'infrastructure nécessaire permettant à l'opérateur qui introduit la demande de s'interconnecter avec l'opérateur puissant sur le marché.

#### ***6.4.1.2.3 Négociateur de bonne foi avec les opérateurs qui demandent la prestation d'accès***

274. Conformément à l'article 61, § 1<sup>er</sup>, alinéa deux, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, les autres opérateurs puissants sur le marché doivent négocier de bonne foi et donc rapidement en l'occurrence. Ces opérateurs doivent tout mettre en œuvre afin de conclure rapidement un accord dans un délai raisonnable. Ces opérateurs doivent également dès les premiers contacts avec les opérateurs qui demandent la prestation d'accès indiquer toutes les informations et les documents y relatifs nécessaires pour conclure l'accord.
275. L'accès sera accordé notamment si la prestation en question est nécessaire pour reproduire une offre de l'opérateur puissant sur le marché en aval.
276. L'IBPT souligne que cette obligation n'oblige pas nécessairement les opérateurs qui demandent une interconnexion à renégocier les contrats d'accès en cours.

#### ***6.4.1.2.4 Ne pas retirer l'accès et/ou l'interconnexion lorsqu'ils ont déjà été accordés***

277. L'article 61, §1<sup>er</sup> de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques stipule que l'IBPT peut, conformément à l'article 55, §§ 3 et 4/1, imposer l'obligation de satisfaire aux demandes raisonnables d'accès à des éléments de réseau et des ressources associées spécifiées par l'IBPT. Les opérateurs puissants sur le marché peuvent notamment se voir imposer de ne pas retirer l'accès aux ressources lorsqu'il a déjà été accordé (art. 61, § 1<sup>er</sup>, alinéa deux, 3<sup>o</sup>). L'article 61, §1<sup>er</sup>, dernier alinéa de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques stipule que: « *L'Institut peut fixer les conditions et les modalités en matière d'équité, de raisonabilité et de délai en vue de l'exécution des obligations imposées en application du présent article* ».
278. Il y a lieu de distinguer deux cas tout à fait différents : le retrait de l'accès à tous les bénéficiaires dans le cadre d'adaptations du réseau et de la fermeture de certains services et le retrait de l'accès pour un bénéficiaire donné en cas de non-respect des conditions contractuelles.

#### ***6.4.1.2.4.1 Retrait de l'accès et/ou de l'interconnexion dans le cadre d'adaptations du réseau ou de la fermeture de certains services***

279. Si un opérateur puissant adapte son réseau de telle sorte que certains services deviennent indisponibles, cet opérateur ne peut pas retirer de prestations liées à la terminaison d'appel sans respecter un délai de notification raisonnable à l'autre opérateur avant la suspension de l'accès et doit en informer l'IBPT au préalable (pour la précision des autres délais à respecter à cet égard, voir Section 6.8 Transparence).

#### ***6.4.1.2.4.2 Retrait de l'accès et/ou interconnexion précédemment accordé en cas de non-respect des clauses contractuelles***

280. Il peut arriver dans certaines situations que l'opérateur de terminaison d'appel puissant sur le marché souhaite interrompre la fourniture de services d'accès (dans le cas présent,

la terminaison d'appel et les services associés) parce qu'un opérateur alternatif ne respecte pas certaines clauses de son contrat (p.ex. ne paie pas ses factures). Dans un tel cas, l'IBPT estime nécessaire d'encadrer l'exercice par l'opérateur de terminaison d'appel puissant sur le marché de ses droits contractuels par certaines conditions garantissant que les objectifs du cadre réglementaire sont respectés, en particulier la promotion d'une concurrence non faussée et la protection des intérêts des utilisateurs.

281. Avant d'interrompre une prestation de terminaison d'appel ou d'un service associé pour cause de non-respect des clauses contractuelles, l'opérateur de terminaison d'appel puissant sur le marché devra respecter une procédure particulière :
  - 281.1 l'interruption de l'accès doit être précédée d'une notification écrite préalable à l'opérateur alternatif au plus tard 15 jours calendrier avant la date à laquelle l'interruption de l'accès est prévue ;
  - 281.2 une copie de cette notification devra être envoyée simultanément à l'IBPT, accompagnée des documents utiles (tels que : extraits pertinents des accords d'accès, courriers échangés, factures, aperçu de netting ...).
282. En outre, tous les opérateurs puissants sur le marché devront prendre, en collaboration avec l'opérateur concerné, toutes les précautions raisonnables pour éviter que le retrait de l'accès n'affecte des clients prioritaires tels que services d'urgences, hôpitaux, médecins, services de police, administrations, institutions internationales.

## **6.4.2 Justification générale et proportionnalité du remède**

### **6.4.2.1 Accès et interconnexion imposés à Belgacom**

283. Belgacom est déjà tenue d'accorder des prestations d'accès et d'interconnexion pour la terminaison d'appels sur son réseau téléphonique public fixe en position déterminée. Ces obligations ont été imposées dès 1998 afin de garantir aux opérateurs tiers la possibilité d'acheminer des appels vers l'ensemble des abonnés de Belgacom. Cette obligation a été imposée car sans un accès aux réseaux et aux abonnés de Belgacom, aucun opérateur tiers n'aurait pu entrer sur les marchés de services téléphoniques. Le caractère essentiel de cette prestation n'a pas changé depuis. Aujourd'hui encore, aucun opérateur ne peut entrer sur les marchés de services téléphoniques sans avoir accès à une prestation de terminaison des appels vers les abonnés de Belgacom.
284. Cette obligation se justifie notamment par la nécessité de permettre une connectivité de bout en bout entre les utilisateurs des différents réseaux publics téléphoniques et les utilisateurs de Belgacom et d'empêcher des refus d'interconnexion sans raison valable. Sans une telle obligation, les opérateurs ne pourraient pas atteindre les abonnés de Belgacom, qui constituent malgré tout une part importante des utilisateurs finals en Belgique. Quand bien même il a été constaté que Belgacom ne dispose pas d'un contre-pouvoir efficace, étant donné la place que Belgacom occupe toujours sur le marché de la téléphonie fixe, un refus d'accès de sa part équivaldrait à une entrave à l'entrée sur le marché. Il pourrait en résulter un retard conséquent pour un nouvel entrant qui devrait, par exemple, attendre que l'IBPT intervienne pour assurer la connectivité de bout en bout. De tels retards auraient des conséquences négatives sur la concurrence: des conséquences directes (l'entrée sur le marché d'un concurrent serait retardée) et

indirectes (de telles pratiques de l'opérateur pourraient contribuer à créer un effet dissuasif à l'entrée sur le marché). Il est donc approprié de prévoir une telle obligation pour Belgacom.

285. Ces obligations pesaient déjà sur Belgacom sous l'ancien cadre et sont cohérentes avec l'ensemble des autres obligations qui pèsent sur Belgacom en matière d'interconnexion. Le marché belge de la téléphonie fixe n'est pas suffisamment concurrentiel pour lever ces obligations.

#### ***6.4.2.1.1 Accorder à des opérateurs tiers des prestations d'accès et d'interconnexion pour la terminaison d'appel***

286. Sans une telle obligation, Belgacom pourrait, vu sa position dominante, adopter des comportements anticoncurrentiels tels que le refus de donner l'accès à des éléments de réseaux aux concurrents de ses divisions commerciales, ce qui entraverait leur entrée sur le marché et affaiblirait significativement la concurrence sur les marchés de détail en aval. Sans une telle obligation, Belgacom pourrait choisir les opérateurs qui auraient le privilège d'interconnecter et d'acheminer des appels vers les abonnés de Belgacom. Cette obligation est donc essentielle pour l'existence des opérateurs alternatifs et le développement de la concurrence sur le marché.
287. En ce qui concerne l'obligation d'offrir des éléments de manière dégroupée, cette obligation est nécessaire pour éviter que, par un groupage abusif de services, Belgacom n'augmente artificiellement les coûts de ses concurrents afin d'avantager ses propres services.
288. L'obligation de répondre aux demandes raisonnables d'accès et d'interconnexion même si les services ne figurent pas dans l'offre de référence est nécessaire afin de permettre aux opérateurs tiers soit de reproduire de nouvelles offres commerciales ou technologiques introduites par Belgacom, soit d'introduire eux-mêmes de nouvelles offres commerciales ou technologiques.

#### ***6.4.2.1.2 Fournir une offre de colocalisation ou d'autres formes de partage des ressources***

289. Cette obligation est absolument nécessaire pour permettre le raccordement physique des réseaux de communications électroniques.
290. L'IBPT tient à souligner que, concernant les ressources de colocalisation et la fourniture des connexions, ces services complémentaires doivent uniquement être mis à disposition par les opérateurs si les demandes des opérateurs tiers d'interconnexion avec leur réseau, sont raisonnables au niveau de la viabilité technique et économique, la faisabilité ainsi que les investissements nécessaires, conformément à l'article 61, § 2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques. La proportionnalité de ces obligations est ainsi garantie.

#### ***6.4.2.1.3 Négocier de bonne foi avec les opérateurs qui demandent la prestation d'accès***

291. Sans cette obligation, Belgacom peut être inclinée à ralentir le processus de fourniture de services de terminaison d'appel, compte tenu de sa position dominante sur le marché.

292. S'agissant d'une prestation non prévue dans l'offre de référence, un certain délai est nécessaire pour permettre à Belgacom d'étudier la faisabilité technique et les conditions économiques de l'offre. Un délai maximum de quatre mois semble raisonnable, à condition que :
- ce délai ne soit pas utilisé systématiquement et de mauvaise foi pour des prestations soulevant peu de problèmes techniques et économiques, et
  - le délai de quatre mois ne conduise pas à une situation où l'opérateur puissant ne respecte pas l'obligation de non-discrimination.
293. Cette obligation est nécessaire pour inciter Belgacom à mener des négociations rapides et fructueuses avec des interlocuteurs qui sont ses concurrents sur les marchés de détail en aval.

#### *6.4.2.1.4 Ne pas retirer l'accès et/ou l'interconnexion lorsqu'ils ont déjà été accordés*

##### *6.4.2.1.4.1 Retrait de l'accès dans le cadre d'adaptations du réseau ou de la fermeture de certains services*

294. La fermeture d'un service pour tous les bénéficiaires constitue à l'évidence une modification de l'offre de référence ou des documents connexes nécessitant un contrôle préalable de la part de l'IBPT qui doit vérifier à cet égard le respect des différentes obligations de Belgacom et en particulier l'obligation de non-discrimination.
295. De plus, il est nécessaire que le préavis donné permette aux bénéficiaires de planifier leurs propres activités et investissements en temps et heure pour s'adapter réellement à la nouvelle situation de la même manière que Belgacom elle-même. Des exemples – non exhaustifs – d'une telle situation sont la fermeture de LEX ou de points d'accès, le changement de technologie d'accès.
296. Conformément à l'article 5 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT peut prendre toutes les mesures raisonnables pour atteindre les objectifs du cadre réglementaire européen en matière de communications électroniques, comme prévu par l'article 8 de la Directive Cadre et plus précisément pour veiller à ce que la concurrence ne soit pas entravée et pour garantir la protection des utilisateurs.
297. Conformément à l'article 61, § 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT est compétent pour déterminer les conditions à prendre en considération par Belgacom pour retirer l'accès aux opérateurs alternatifs.
298. L'importance du rôle du régulateur dans ce type de situation est confirmé tant dans l'opinion de l'ERG<sup>127</sup> en matière de NGA que par la Commission européenne.<sup>128</sup>

*298.1 "National authorities will need to carefully follow and evaluate developments [concerning NGN] in order to ensure that appropriate access remedies are*

---

127 ERG Opinion (07) 16rev2 on Regulatory Principles of NGA, 27-28.

128 Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 17.

*maintained for the forward-looking periods for which competition is judged to be ineffective, and to avoid undermining or discouraging efficient entry.”*

298.2 *“Without a clear and transparent view of the intentions of market players for deployment of NGA networks, it is not possible for the regulator to provide a clear indication of the regulatory environment that will apply to these investments. This information can be requested from operators by NRAs according to Art. 5 FD respecting confidentiality requirements. (...) It will enable the regulator to adopt the most appropriate regulatory principles.”*

299. Sans une telle obligation, les opérateurs ne pourraient pas garantir une continuité et une qualité de service suffisante à leurs abonnés. L'interruption d'un service de terminaison d'appel entraînerait l'interruption des liaisons de bout en bout aux consommateurs et aux autres utilisateurs. Les conséquences d'une interruption du service sont trop importantes pour permettre à l'opérateur puissant de prendre cette mesure sans aménagement des conditions de retrait éventuel d'accès.
300. La décision de Belgacom de fermer certains centraux dans le cadre du passage au NGN/NGA est du reste dictée par le souhait d'épargner sur les coûts d'exploitation de ces sites et ce, si possible dans le but de réaliser le plus de bénéfices possibles grâce à la vente des bâtiments. Lorsque, dans ce contexte, certains sites (à savoir ceux où des opérateurs alternatifs sont présents) sont gardés ouverts pendant une période limitée, cela ne représente pas de perte disproportionnée pour Belgacom par rapport à sa situation actuelle mais plutôt des économies ou des bénéfices moins élevés. De plus, si Belgacom a une véritable raison (financière ou opérationnelle) de fermer un site, elle devrait pouvoir proposer une solution alternative attrayante aux opérateurs alternatifs leur permettant de quitter ce site et permettant à Belgacom de le fermer; sinon, ces opérateurs pourraient avoir tendance à ne plus vouloir investir en Belgique, ce qui pourrait avoir des conséquences graves sur la future dynamique du marché et pourrait sérieusement nuire à la concurrence.

#### **6.4.2.1.4.2 Retrait de l'accès précédemment accordé en cas de non-respect des clauses contractuelles**

301. L'IBPT estime qu'il est légitime pour un opérateur puissant de se protéger contre le risque de non-respect des clauses contractuelles par ses clients. L'obligation pour un opérateur puissant de répondre aux demandes d'accès s'applique dans la mesure où ces demandes sont raisonnables. Demander la fourniture d'un service d'accès sans respecter les clauses contractuelles, y compris le non-paiement des factures basées sur les clauses contractuelles, ne peut constituer une demande raisonnable.
302. L'IBPT souligne cependant que le droit de se protéger contre le risque de non-respect des clauses contractuelles ne peut ni porter atteinte au développement du marché, ni à la protection des utilisateurs finals.
303. Conformément à l'article 5 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT peut prendre toutes les mesures raisonnables pour atteindre les objectifs du cadre réglementaire européen en matière de communications électroniques, comme prévu par l'article 8 de la Directive Cadre et plus précisément pour veiller à ce que la concurrence ne soit pas entravée et pour garantir la protection des utilisateurs.

304. Conformément à l'article § 1er, 3), alinéa deux et dernier alinéa de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT est compétent pour déterminer les conditions à prendre en considération par Belgacom pour retirer l'accès aux opérateurs alternatifs.
305. En effet, il pourrait arriver dans certaines situations que l'interruption de fourniture soit qualifiée d'abusive. Or, la suspension de la fourniture d'accès est un événement susceptible de causer des dommages sérieux, immédiats et difficilement réparables pour les opérateurs, ainsi que des désagréments sérieux pour les utilisateurs finals. En cas de suspension de l'accès, les opérateurs alternatifs sont dans l'impossibilité de continuer à assurer les services qu'ils vendent à leurs clients et courent un risque évident de perdre rapidement et massivement leur clientèle, voire de ne plus pouvoir redémarrer leurs activités et de faire faillite. Pour ce qui est des utilisateurs finals, une interruption des services de terminaison d'appel les empêche, selon le cas, d'appeler ou d'être appelé.
306. L'IBPT considère que la demande d'accès n'est pas seulement une demande ponctuelle, au moment où elle est formulée, mais une demande qui s'inscrit dans la durée. Dès lors qu'un opérateur puissant a répondu à une demande d'accès raisonnable, la conséquence logique est que la manière dont il est mis fin à cet accès existant soit également raisonnable. Sans mesures d'encadrement, les opérateurs alternatifs pourraient être confrontés à des interruptions de services abusives et ne pourraient pas garantir une continuité et une qualité de service suffisante à leurs clients. Cette obligation permet d'instaurer une certaine stabilité sur le marché et de limiter la possibilité pour l'opérateur puissant de couper abusivement les services aux opérateurs utilisant la terminaison d'appel. Les conséquences d'une interruption de service sont trop importantes pour permettre à l'opérateur puissant de prendre cette mesure sans respect d'une procédure particulière garantissant une notification préalable et l'octroi d'un délai de préavis raisonnable. Ce délai de préavis est indispensable :
- 306.1 pour permettre à l'opérateur alternatif de faire appel aux cours et tribunaux s'il l'estime nécessaire ;
  - 306.2 pour permettre à l'IBPT de vérifier si Belgacom, en arrêtant la fourniture des services de terminaison d'appel, ne manque pas à ses obligations en tant qu'opérateur puissant, par exemple en s'assurant que Belgacom ne pratique pas de discrimination entre les opérateurs alternatifs qui se trouvent dans des situations similaires<sup>129</sup>;
  - 306.3 et pour, le cas échéant, prendre des mesures de protection des utilisateurs, par exemple pour éviter l'interruption de l'accès téléphonique des utilisateurs prioritaires comme des médecins ou des hôpitaux.
307. La durée du préavis (15 jours) est un compromis raisonnable entre la nécessité que ce délai soit suffisant pour remplir les objectifs ci-dessus et l'intérêt de Belgacom de limiter le risque que ses clients ne respectent pas les clauses contractuelles. De plus, ce délai de 15 jours est cohérent compte tenu des délais de préavis similaires d'application sur

---

129 L'IBPT précise que Belgacom décide évidemment elle-même en cas de non-respect du contrat de soulever ou non l'exception de non-exécution, bien qu'elle ne puisse pas pratiquer de discrimination entre les opérateurs qui se trouvent dans une situation similaire.

d'autres marchés régulés (voir en effet la décision de la CRC du 1<sup>er</sup> juillet 2011 concernant l'analyse des marchés large bande<sup>130</sup>).

#### 6.4.2.2 Accès et interconnexion imposés aux autres opérateurs puissants sur le marché

308. Comme déjà mentionné ci-dessus, tout opérateur de réseau occupe une position de monopole sur le marché de la terminaison d'appel sur son propre réseau et peut donc empêcher les autres opérateurs de terminer des appels sur son réseau. Malgré tout, l'IBPT avait lors de l'analyse de marché précédente décidé de ne pas imposer d'obligations en matière d'accès et d'interconnexion aux opérateurs alternatifs. Les motifs invoqués étaient les suivants<sup>131</sup> :

*« L'Institut estime qu'il n'est pas nécessaire d'imposer ce type d'obligations aux opérateurs alternatifs. L'IBPT n'a pas constaté par exemple de refus d'interconnexion ni de couplage abusif de produits. Les opérateurs alternatifs ont en général un intérêt à s'interconnecter avec d'autres opérateurs en matière de terminaison d'appel, faute de quoi leurs clients ne seraient pas joignables par les clients des autres opérateurs. Ces opérateurs s'interconnectent de toute façon avec Belgacom, qui fournit la prestation de transit vers l'ensemble des opérateurs alternatifs. Par ailleurs, contrairement à la situation des opérateurs mobiles Proximus, Mobistar et Base, qui disposent d'un volume d'appels entrants considérable, les opérateurs fixes alternatifs ne disposent pas d'un volume d'abonnés aussi important. Par conséquent les opérateurs fixes alternatifs ne disposent pas d'un volume d'appels entrants suffisant, pour générer une demande de la part des autres opérateurs fixes alternatifs ou des opérateurs mobiles pour la mise en place d'une interconnexion directe. En effet, une telle interconnexion directe est relativement coûteuse à mettre en place et nécessite donc un volume important d'appels pour la justifier. Le seul opérateur interconnecté avec les opérateurs alternatifs fixes (pour le trafic vers ces derniers) est pour l'instant Belgacom. De plus, ces opérateurs sont déjà tenus, en application de l'article 52 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques de négociant de bonne foi, avec tout opérateur qui en fait la demande, un accord d'interconnexion en vue de la fourniture des services de communications électroniques accessibles au public. L'Institut peut en outre intervenir si nécessaire pour garantir la connectivité de bout en bout, en vertu des articles 52, § 2 et 56 § 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques »<sup>132</sup>.*

309. Ces dernières années, aucun cas d'interconnexion refusée, ni de couplage abusif de produits n'a été porté à la connaissance de l'IBPT. Toutefois, la situation décrite dans l'analyse de marché précédente a changé à différents niveaux:

---

130 Décision de la CRC du 1<sup>er</sup> juillet 2011 concernant l'analyse des marchés large bande, point 1104, 325.

131 "Décision du Conseil de l'IBPT du 7 mars 2007 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003" et "Décision du Conseil de l'IBPT du 7 mars 2007 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003: En complément pour les opérateurs Brutélé, Equant, Scarlet Business, Télé2, Toledo, Wavecrest Belgium, Weepee Studio's, Sound & Motion, Realroot, 3 Stars Net et Ipness de la Décision de l'IBPT du 11 août 2006 concernant le marché 9/2003: terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée. »

<sup>132</sup> Il convient de lire "52, alinéa deux" au lieu de "52, § 2".

- 309.1 La régulation ex ante imposée sur le marché de transit est abrogée par la décision de l'IBPT du 15 mars 2011<sup>133</sup>. Belgacom n'est donc plus soumise à une obligation de fourniture des prestations de transit. Si Belgacom ne fournissait plus le transit d'appel pour certains opérateurs, ceux-ci pourraient alors envisager de changer d'opérateur de transit, mais aussi d'acheter directement des prestations de terminaison chez d'autres opérateurs ;
- 309.2 La part des opérateurs alternatifs dans le total du trafic terminé en Belgique est passée entre 2005 et 2010 de 28% à 37%. Cette hausse du trafic terminé par les opérateurs alternatifs augmente l'importance d'une interconnexion réciproque entre opérateurs alternatifs.
- 309.3 Une interconnexion directe entre les opérateurs alternatifs existe donc actuellement. Dans l'analyse susmentionnée concernant le marché de transit, l'IBPT a en effet constaté ce qui suit : *« Parmi les principaux opérateurs alternatifs (BT, Colt, KPN Belgium, Numéricable, Telenet, Verizon), un seul n'est pas interconnecté avec au moins un des autres. Le nombre d'interconnexions directes entre les autres varie de 1 à 3. »*
310. Vu ces développements, il y a un risque que le refus ou le retrait d'accès pose problème. L'IBPT considère donc qu'à partir de maintenant, il est justifié d'imposer des obligations en matière d'accès et d'interconnexion. Ces problèmes ne peuvent pas être résolus par le biais d'autres sortes d'obligations (contrôle des prix, non-discrimination, transparence ou séparation comptable).
311. De plus, l'imposition d'une obligation générale d'accès et d'interconnexion présente l'avantage d'offrir plus de transparence aux opérateurs concernant leurs droits et obligations en matière de terminaison d'appel, sans pour autant que ces obligations aient une incidence sur les opérateurs beaucoup plus grande qu'avant.
312. Les opérateurs sont déjà tenus, conformément à l'article 52 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, de négocier de bonne foi, avec tout opérateur qui en fait la demande, un accord d'interconnexion en vue de la fourniture des services de communications électroniques accessibles au public.
313. L'IBPT constate également qu'un nombre élevé de régulateurs européens imposent des obligations en matière d'accès et d'interconnexion à l'ensemble des opérateurs (voir figure à l'annexe A).

#### **6.4.2.2.1 Accorder à des opérateurs tiers des prestations d'accès et d'interconnexion pour la terminaison d'appel**

314. Sans une telle obligation, les opérateurs puissants pourraient adopter des comportements anticoncurrentiels tels que le refus de donner l'accès à des éléments de réseaux aux concurrents de ses divisions commerciales, ce qui entraverait leur entrée sur le marché et affaiblirait la concurrence sur les marchés de détail en aval. Sans une telle obligation, les opérateurs PSM pourraient choisir les opérateurs qui auraient le privilège d'interconnecter et d'acheminer des appels vers leurs abonnés. L'obligation est donc

<sup>133</sup> Décision de l'IBPT du 15 mars 2011 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour le marché 10 : services de transit sur le réseau téléphonique public.

nécessaire pour veiller à ce que les opérateurs ne puissent pas adopter de comportement anticoncurrentiel.

315. En ce qui concerne l'obligation d'offrir des éléments de manière dégroupée, cette obligation est nécessaire pour éviter que, par un groupage abusif de services, un opérateur n'augmente artificiellement les coûts de ses concurrents afin d'avantager ses propres services.

#### ***6.4.2.2 Fournir une offre de colocalisation ou d'autres formes de partage des ressources***

316. Cette obligation est absolument nécessaire pour permettre le raccordement physique des réseaux de communications électroniques.
317. L'IBPT tient à souligner que, concernant les ressources de colocalisation et la fourniture des connexions, ces services complémentaires doivent uniquement être mis à disposition par les opérateurs si les demandes des opérateurs tiers d'interconnexion avec leur réseau, sont raisonnables au niveau de la viabilité technique et économique, la faisabilité ainsi que les investissements nécessaires, conformément à l'article 61, § 2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques. La proportionnalité de ces obligations est ainsi garantie.

#### ***6.4.2.2.3 Négocier de bonne foi avec les opérateurs qui demandent la prestation d'accès***

318. Sans cette obligation, un opérateur puissant sur le marché peut être incliné à ralentir le processus de fourniture de services de terminaison d'appel, compte tenu de sa position dominante sur le marché.
319. Cette obligation est nécessaire pour inciter l'opérateur puissant sur le marché à mener des négociations rapides et fructueuses avec des interlocuteurs qui sont ses concurrents sur les marchés de détail en aval.

#### ***6.4.2.2.4 Ne pas retirer l'accès et/ou l'interconnexion lorsqu'ils ont déjà été accordés***

##### ***6.4.2.2.4.1 Retrait de l'accès dans le cadre d'adaptations du réseau ou de la fermeture de certains services***

320. La fermeture d'un service pour tous les bénéficiaires constitue à l'évidence une modification de l'offre de référence ou des documents connexes nécessitant un contrôle préalable de la part de l'IBPT qui doit vérifier à cet égard le respect des différentes obligations de l'opérateur puissant sur le marché et en particulier l'obligation de non-discrimination.
321. De plus, il est nécessaire que le préavis donné permette aux bénéficiaires de planifier leurs propres activités et investissements en temps et heure pour s'adapter réellement à la nouvelle situation. Celle-ci peut être illustrée par la fermeture d'un point d'accès.
322. Conformément à l'article 5 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT peut prendre toutes les mesures raisonnables pour atteindre les objectifs du cadre réglementaire européen en matière de communications électroniques,

comme prévu par l'article 8 de la Directive Cadre et plus précisément pour veiller à ce que la concurrence ne soit pas entravée et pour garantir la protection des utilisateurs.

323. Conformément à l'article 61, § 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT est compétent pour déterminer les conditions à prendre en considération par les opérateurs PSM pour retirer l'accès aux opérateurs alternatifs.
324. L'importance du rôle du régulateur dans cette situation est confirmée par l'opinion de l'ERG<sup>134</sup> en matière de NGA ainsi que par la Commission européenne<sup>135</sup>.
- 324.1 *“Les autorités nationales devront suivre et évaluer attentivement les développements [en matière de NGN] afin de veiller à maintenir les remèdes d'accès appropriés pendant les périodes prospectives où la concurrence est considérée comme inefficace et d'éviter de saper ou de décourager les entrées efficaces.”*
- 324.2 *“Si le régulateur n'a pas une idée claire et transparente des intentions des acteurs du marché en matière de déploiement des réseaux NGA, il ne sera pas en mesure de donner une indication claire du contexte réglementaire qui s'appliquera à ces investissements. Cette information peut être demandée aux opérateurs par des ARN, conformément à l'art. 5. FD dans le respect des conditions de confidentialité. (...) (...) Elle permettra au régulateur d'adopter les principes réglementaires les plus appropriés.”*
325. Sans une telle obligation, les opérateurs ne pourraient pas garantir une continuité et une qualité de service suffisante à leurs abonnés. L'interruption d'un service de terminaison d'appel entraînerait l'interruption des liaisons de bout en bout aux consommateurs et aux autres utilisateurs. Les conséquences d'une interruption du service sont trop importantes pour permettre à l'opérateur puissant de prendre cette mesure sans aménagement des conditions de retrait éventuel d'accès.
326. Belgacom fournit aux opérateurs alternatifs de nombreux services d'accès et d'interconnexion (sur le marché de la terminaison d'appel, mais aussi sur les autres marchés). C'est la raison pour laquelle l'impact du retrait de certains services d'accès et d'interconnexion est beaucoup plus important lorsque ce retrait est décidé par Belgacom plutôt que par d'autres opérateurs. L'IBPT estime par conséquent qu'il n'est pas justifié de prévoir pour les opérateurs alternatifs les mêmes dispositions spécifiques en matière d'accès et d'interconnexion que celles prévues à la section 6.4.1.1.4.1. pour Belgacom).

#### **6.4.2.2.4.2 Retrait de l'accès précédemment accordé en cas de non-respect des clauses contractuelles**

327. L'IBPT estime qu'il est légitime pour un opérateur puissant de se protéger contre le risque de non-respect des clauses contractuelles par ses clients. L'obligation pour un opérateur puissant de répondre aux demandes d'accès s'applique dans la mesure où ces demandes sont raisonnables. Demander la fourniture d'un service d'accès sans respecter les clauses contractuelles, y compris le non-paiement des factures basées sur les clauses contractuelles, ne peut constituer une demande raisonnable.

134 ERG Opinion (07) 16rev2 on Regulatory Principles of NGA, 27-28.

135 Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, C(2007) 5406, 17.

328. L'IBPT souligne cependant que le droit de se protéger contre le risque de non respect des clauses contractuelles ne peut ni porter atteinte au développement du marché, ni à la protection des utilisateurs finals.
329. Conformément à l'article 5 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT peut prendre toutes les mesures raisonnables pour atteindre les objectifs du cadre réglementaire européen en matière de communications électroniques, comme prévu par l'article 8 de la Directive Cadre et plus précisément pour veiller à ce que la concurrence ne soit pas entravée et pour garantir la protection des utilisateurs.
330. Conformément à l'article 61, § 1<sup>er</sup>, 3), alinéa deux et dernier alinéa de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT est compétent pour déterminer les conditions à prendre en considération par l'opérateur PSM pour retirer l'accès aux opérateurs alternatifs.
331. En effet, il peut arriver dans certaines situations que l'interruption de fourniture soit qualifiée d'abusive. Or, la suspension de la fourniture d'accès est un événement susceptible de causer des dommages sérieux, immédiats et difficilement réparables pour les opérateurs, ainsi que des désagréments sérieux pour les utilisateurs finals. En cas de suspension de l'accès, les opérateurs alternatifs sont dans l'impossibilité de continuer à assurer les services qu'ils vendent à leurs clients et courent un risque évident de perdre rapidement et massivement leur clientèle, voire de ne plus pouvoir redémarrer leurs activités et de faire faillite. Pour ce qui est des utilisateurs finals, une interruption des services de terminaison d'appel les empêche, selon le cas, d'appeler ou d'être appelé.
332. L'IBPT considère que la demande d'accès n'est pas seulement une demande ponctuelle, au moment où elle est formulée, mais une demande qui s'inscrit dans la durée. Dès lors qu'un opérateur puissant a répondu à une demande d'accès raisonnable, la conséquence logique est que la manière dont il est mis fin à cet accès existant soit également raisonnable. Sans mesures d'encadrement, les opérateurs alternatifs pourraient être confrontés à des interruptions de services abusives et ne pourraient pas garantir une continuité et une qualité de service suffisante à leurs clients. Cette obligation permet d'instaurer une certaine stabilité sur le marché et de limiter la possibilité pour l'opérateur puissant de couper abusivement les services aux opérateurs utilisant la terminaison d'appel. Les conséquences d'une interruption de service sont trop importantes pour permettre à l'opérateur puissant de prendre cette mesure sans respect d'une procédure particulière garantissant une notification préalable et l'octroi d'un délai de préavis raisonnable. Ce délai de préavis est indispensable :
- 332.1 pour permettre à d'autres opérateurs de faire appel aux cours et tribunaux s'ils l'estiment nécessaire ;
- 332.2 pour permettre à l'IBPT de vérifier si l'opérateur puissant, en cessant la fourniture des services de terminaison d'appel, ne manque pas à ses obligations en tant qu'opérateur puissant, par exemple en s'assurant que

l'opérateur en question ne pratique pas de discrimination entre les opérateurs qui se trouvent dans des situations similaires<sup>136</sup>

- 332.3 et pour, le cas échéant, prendre des mesures de protection des utilisateurs, par exemple pour éviter l'interruption de l'accès téléphonique des utilisateurs prioritaires comme des médecins ou des hôpitaux.
333. La durée du préavis (15 jours) est un compromis raisonnable entre la nécessité que ce délai soit suffisant pour remplir les objectifs ci-dessus et l'intérêt de l'opérateur puissant de limiter le risque que ses clients ne respectent pas les clauses contractuelles. De plus, ce délai de 15 jours est cohérent compte tenu des délais de préavis similaires d'application sur d'autres marchés régulés (voir en effet la décision de la CRC du 1<sup>er</sup> juillet 2011 concernant l'analyse des marchés large bande<sup>137</sup>).

## 6.5 Contrôle des prix

### 6.5.1 Description du remède

334. Conformément à l'article 62 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, des obligations en matière de contrôle des prix et de systèmes de comptabilisation des coûts peuvent être imposées aux entreprises désignées comme puissante:

#### 6.5.1.1 Tarifs de terminaison orientés sur les coûts

335. L'IBPT a décrit à la section 4 les problèmes résultant du monopole sur la fourniture des services de terminaison d'appel et des prix de terminaison élevés. Une obligation d'orientation sur les coûts est donc particulièrement indiquée afin de résoudre les problèmes constatés car son but est d'endiguer les tarifs excessifs.
336. Conformément à l'article 62, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT décide que les tarifs facturés par les opérateurs puissants sur le marché pour la fourniture de prestations en matière d'accès et d'interconnexion nécessaire pour la terminaison sur leur réseau, services auxiliaires y compris (ex. colocalisation, liaisons d'interconnexion), doivent être orientés sur les coûts.

#### 6.5.1.1.1 Présentation des différentes méthodes de calcul des coûts en vue d'une orientation sur les coûts des tarifs régulés

337. Les raisons des importantes divergences quant à l'interprétation même du concept d'orientation sur les coûts sont multiples mais l'explication principale porte sur les aspects suivants qui sont détaillés ci-dessous (cette liste n'est pas exhaustive) :
- 337.1 l'approche de modélisation adoptée ("*top-down*" ou "*bottom-up*") ;
- 337.2 la méthodologie de calcul des coûts (notamment LRIC ↔ FDC), en ce compris la technique d'amortissement employée pour les investissements;

<sup>136</sup> L'IBPT précise que Belgacom décide évidemment elle-même en cas de non-respect du contrat de soulever ou non l'exception de non-exécution, bien qu'elle ne puisse pas pratiquer de discrimination entre les opérateurs qui se trouvent dans une situation similaire.

<sup>137</sup> Décision de la CRC du 1<sup>er</sup> juillet 2011 concernant l'analyse des marchés large bande, point 1104, 325.

- 337.3 la nature des opérateurs dont les coûts sont modélisés (opérateur réel ou opérateur hypothétique efficace).

#### 6.5.1.1.2 *Interprétation du principe d'orientation sur les coûts*

338. De l'examen des multiples publications (textes de la Commission européenne et de l'ERG, décisions d'ARN de différents pays, rapports de consultants, livres d'économie) de ces dernières années concernant la notion d'orientation, il ressort que ce principe d'orientation en fonction des coûts peut faire l'objet d'interprétations méthodologiques fort différentes pouvant conduire à des résultats chiffrés extrêmement divergents.<sup>138</sup>
339. La Commission européenne a elle aussi reconnu à diverses reprises cette multiplicité des interprétations possible du concept d'orientation sur les coûts, en particulier :
- 339.1 « *Même si, dans la plupart des États membres, il est généralement prévu une certaine forme d'orientation en fonction des coûts, on y constate des divergences entre les mesures de contrôle des prix. Outre la grande diversité des outils choisis pour calculer les coûts, il y a aussi différentes façons d'utiliser ces outils* »<sup>139</sup>;
- 339.2 « *... la législation UE ne définit pas précisément l'orientation sur les coûts. [...] L'orientation sur les coûts peut ainsi être interprétée de plusieurs façons [...] Le choix de la méthodologie de calcul des coûts à utiliser doit être fait par l'autorité réglementaire nationale.* »<sup>140</sup> (traduction libre)
340. La jurisprudence récente de la Cour de justice a également mis en évidence le rôle crucial des ARN dans la fixation du contenu du principe d'orientation sur les coûts reconnaissant ainsi qu'il existe diverses méthodes de comptabilisation des coûts. Dans l'affaire opposant la société Arcor à l'Etat allemand, la Cour de justice estime que<sup>141</sup>:
- 340.1 « *D'une manière générale, le droit communautaire prévoit, dans divers domaines du secteur des télécommunications, le principe d'orientation des tarifs, ou des prix, en fonction des coûts, sans en préciser, dans chacun des domaines concernés, à savoir notamment l'interconnexion, la téléphonie vocale ou la boucle locale, son contenu* » (point 56);
- 340.2 « *il convient de constater que le droit communautaire laisse aux ARN, sur la basedow droit applicable, le choix d'utiliser les méthodes de comptabilisation des coûts qui leur semblent, selon le cas, les plus appropriées* » (point 132).
341. Les objectifs majeurs sont la recherche de l'efficacité économique, laquelle est la plus susceptible de donner un bénéfice maximum aux consommateurs, et la promotion de la concurrence: en effet, conformément à l'article 13.2 de la Directive Accès, les mécanismes de récupération des coûts et les méthodologies de tarification doivent viser « à

---

<sup>138</sup> Pour illustrer parfaitement cette difficulté notable à circonscrire de façon précise le concept d'orientation sur les coûts, on peut se référer par exemple au livre de D. FLACHER et H. JENNEQUIN "Réguler le Secteur des Télécommunications ?": "L'orientation des prix vers les coûts : mais quels coûts ?", ECONOMICA 2007, 101.

<sup>139</sup> Considérant (2) de la Recommandation 2009/396/CE de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE, JOCE L 124 du 20 mai 2009, 67.

<sup>140</sup> Courrier du 28 mars 2003 de la Commission européenne à l'IBPT.

<sup>141</sup> CJCE C-55/06, Arcor AG & Co. KG. v. Bundesrepublik Deutschland, 24 avril 2008.

*promouvoir l'efficacité économique, à favoriser une concurrence durable et à optimiser les avantages pour le consommateur ».*<sup>142</sup>

#### **6.5.1.1.2.1 Approche de modélisation « top-down » ou « bottom-up »**

342. Un choix méthodologique fondamental à effectuer pour modéliser les coûts des opérateurs de télécommunications en vue de la régulation concerne l'approche de modélisation suivie:
- 342.1 approche descendante : un modèle « *top-down* » (en abrégé TD) est établi au départ des données comptables des opérateurs concernés et répartit les différents coûts en provenance de la comptabilité entre les divers services et prestations fournis par les opérateurs;
  - 342.2 approche ascendante: un modèle « *bottom-up* » (en abrégé BU) est en principe un modèle théorique dans lequel on procède au dimensionnement optimal des ressources requises (en l'occurrence les différents éléments constituant un réseau) en fonction d'un volume de demande déterminé.
343. Dans la terminologie internationale (notamment au niveau de l'ERG), on parle aussi de modèles hybrides : il s'agit de modèles BU qui sont calibrés au moyen de données fournies par les opérateurs réels.
344. En principe, un modèle TD offre l'avantage d'être représentatif des opérateurs réels sur le marché ; les données qu'il exploite sont plus faciles à auditer et sont réconciliables avec la comptabilité des sociétés visées. L'inconvénient majeur d'un modèle TD est d'inclure les éventuelles inefficacités des opérateurs concernés.
345. Par contre, un modèle BU est censé représenter les coûts d'un opérateur idéalement efficace sur le marché et convient par conséquent mieux pour fonder une décision en conformité avec l'objectif du cadre réglementaire d'efficacité économique (article 8 de la Directive « Cadre »).
346. Un autre avantage notable de l'approche BU est sa plus grande transparence vis-à-vis du secteur : s'agissant d'un modèle théorique, il peut être aisément mis à la disposition, dans sa quasi-totalité, de toute partie intéressée, ce qui n'est évidemment pas le cas des modèles TD qui comportent de nombreuses informations de nature comptable qui sont hautement confidentielles.
347. Le choix entre une approche BU ou TD pour la modélisation des coûts est fondamental. Dans le cas où cette modélisation concerne plusieurs opérateurs qui sont directement en concurrence, ce choix entre approches BU ou TD est étroitement imbriqué avec le régime de régulation tarifaire que l'ARN entend mettre en place:
- 6.3. un modèle TD, qui prend par nature en considération la situation spécifique de chacune des sociétés concernées, est en principe approprié pour fonder une régulation tarifaire asymétrique compte tenu des effets d'économie d'échelle que cette approche permet normalement de mettre en évidence et de quantifier objectivement;

---

<sup>142</sup> Article 13 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.

- 6.4. un modèle BU est par contre plus adéquat pour étayer une régulation symétrique puisqu'il permet de déterminer objectivement le niveau unique (et théorique) de coûts d'un opérateur hypothétique raisonnablement efficace dans le marché en question, ce qui est l'approche actuelle de la Commission européenne dans sa Recommandation du 7 mai 2009 (voir plus loin).
348. On notera qu'en principe un modèle TD n'exclut pas nécessairement une régulation symétrique qui pourrait par exemple refléter la moyenne (pondérée) des différents niveaux de coûts calculés par le modèle. Inversement un modèle BU n'exclut pas a priori un régime de régulation asymétrique puisqu'il est susceptible de calculer des niveaux de coûts distincts pour des opérateurs connaissant des situations différentes (en termes de volumes de trafic et de parts de marché notamment).
349. Dans certains domaines, on s'efforce de procéder à une réconciliation entre les résultats d'approches de modélisation de type « *top-down* » et « *bottom-up* ».
350. L'IBPT conclut que les coûts des opérateurs fixes doivent être déterminés à l'aide d'un modèle *bottom-up*.

#### **6.5.1.1.2.2 Nature des opérateurs modélisés (opérateurs réels ou opérateur hypothétique efficace)**

351. La nature des opérateurs dont les coûts sont modélisés détermine le régime de régulation appliqué, qui peut être soit asymétrique si les opérateurs pris en compte sont les opérateurs réels, soit symétrique dans le cas où l'on modélise un opérateur hypothétique efficace.
352. Ces deux régimes de régulation, opérateurs efficaces réels ou hypothétiques, sont tous deux parfaitement défendables sur le plan de l'argumentation économique. Les principaux arguments généralement évoqués en faveur de l'une ou l'autre approche de régulation sont les suivants:
- 352.1 Régulation symétrique sur la base des coûts d'un opérateur hypothétique efficace:
- elle favoriserait l'efficacité économique statique en limitant les inefficiences allocatives et productives et encouragerait les opérateurs à éliminer leurs inefficacités;
  - elle serait en principe favorable aux investissements, à l'innovation, à la sécurité réglementaire et au bien-être collectif ;
  - elle reflèterait les conditions d'un marché parfaitement concurrentiel dans lequel tous les opérateurs devraient appliquer le même prix pour une prestation similaire;
  - elle devrait en principe contribuer à faire baisser le niveau des prix de détail au profit des consommateurs;
- 352.2 régulation asymétrique sur la base des coûts propres (efficaces) des opérateurs réels:

- elle compenserait en faveur des petits opérateurs nouveaux entrants le handicap résultant de différences d'économies d'échelle dues à une répartition asymétrique des parts de marché ;
- elle permettrait à chaque opérateur concerné un recouvrement optimal de ses coûts réels encourus de manière efficace ;
- elle profiterait au bien-être collectif des consommateurs en permettant aux opérateurs entrés plus tardivement sur le marché de faire baisser les prix de détail et d'ainsi gagner des parts de marché et de stimuler la concurrence ;
- elle assurerait le maintien sur le marché d'un nombre suffisant d'acteurs, ce qui est de nature à garantir la pérennité d'une concurrence effective et un éventail de choix suffisant pour les consommateurs.

353. L'IBPT conclut que ces tarifs de terminaison doivent être modélisés en fonction d'un opérateur hypothétique efficace et doivent donc être symétriques.

#### 6.5.1.1.2.3 Méthodologie de calcul des coûts

354. Il existe deux grandes méthodes de calcul des coûts d'un opérateur de télécommunications:

- 354.1 FDC (« *Fully Distributed Cost* ») / FAC (« *Fully Allocated Cost* ») : tous les coûts de la société sont alloués aux différents services prestés selon des clefs d'allocation objectives. Cette méthode peut être utilisée tant avec des coûts historiques (HCA) que des coûts actuels (CCA) et est généralement plutôt associée à l'approche TD ;
- 354.2 LRIC (« *Long Run Incremental Cost* »): cette méthode, fondée sur le concept des coûts incrémentaux IC (« *Incremental Costs* »), qui est une approximation de l'approche théoriquement optimale du point de vue économique<sup>143</sup> des coûts marginaux MC (« *Marginal Cost* »), ne tient compte que du supplément de coûts requis à long terme (approche prospective de type « *forward looking* ») pour fournir une unité supplémentaire de volume de production appelée « *incrément* ». Cette méthode qui, selon certaines théories économiques, est de nature à maximiser le bien-être collectif (« *social welfare* »), présente l'inconvénient de ne pas permettre aux opérateurs de recouvrer leurs coûts conjoints et leurs coûts communs<sup>144</sup>. C'est pourquoi l'approche LRIC est généralement complétée par un « *mark-up* » visant à inclure ces coûts communs, lesquels peuvent être alloués de diverses manières (soit proportionnellement par la méthode EPMU – « *Equal Proportionate Mark-Up* »,

<sup>143</sup> Dans un marché parfaitement concurrentiel, l'alignement des prix sur le niveau de coûts marginal peut être considéré comme optimal. En effet, un prix supérieur au coût marginal de production inciterait à produire de plus grandes quantités du bien ou service en question, ce qui, en vertu de la loi de l'offre et de la demande, entraînerait une baisse du prix jusqu'au retour à la position d'équilibre entre le prix et le coût marginal ; inversement, un prix inférieur au coût découragerait la production, d'où une augmentation du prix suite à la raréfaction du bien ou service considéré, et ce à nouveau jusqu'à revenir à la situation d'équilibre entre prix et coût.

<sup>144</sup> On entend par « coût commun » une composante de coût qui ne présente aucun caractère de causalité avec des activités spécifiques de l'entreprise : un exemple typique est le cas des frais généraux de la société. Un « coût conjoint » est un coût requis pour la production de deux ou plusieurs outputs de l'entreprise visée.

soit par la technique du “*Ramsey pricing*”<sup>145</sup>). La méthodologie LRIC est classiquement associée à l’approche BU mais elle peut également être combinée avec une approche de type TD.

355. La nouvelle méthodologie « *LRIC* » pure consiste à exclure tous les coûts communs et joints et en général tous les éléments de coûts, qui ne sont pas liés directement ou n'ont pas un lien de cause à effet avec le seul service à réguler (en l'occurrence, les services de terminaison d'appel) : cette nouvelle méthode, appelée « *LRIC pur* », tient donc uniquement compte des « coûts évitables », à savoir les coûts directement liés à la prestation à réguler et qui pourraient par conséquent être évités par l'acteur économique concerné au cas (hypothétique) où le service à réguler ne serait pas proposé. Cette méthodologie de “*LRIC pur*”, basée sur les coûts évitables, est proposée par l'IBPT pour la future régulation des charges de terminaison d'appel en Belgique car elle semble être la plus indiquée pour, à l'issue d'une période de transition appropriée, atteindre les objectifs réglementaires découlant du cadre réglementaire applicable.
356. Outre la méthodologie de calcul des coûts (FDC/FAC ou LRIC), il y a lieu de définir la base de coûts utilisée:
- 356.1 HCA (« *Historical Cost Accounting* ») : on se base sur la valeur des actifs de la société telle que reprise dans la comptabilité historique ;
- 356.2 CCA (« *Current Cost Accounting* ») : on substitue, dans le cadre d'une approche prospective, aux valeurs comptables historiques les valeurs actuelles d'actifs correspondants tenant compte des progrès technologiques.
357. Enfin, on notera que le choix de la méthode d'amortissement des actifs a également une incidence significative sur les résultats d'un modèle de coûts:
- 357.1 amortissement linéaire: les amortissements sont proportionnels, avec des annuités constantes, à la vétusté de l'actif dans le courant de sa durée de vie (« *lifetime* »);
- 357.2 amortissement économique (« *economic depreciation* »): les amortissements sont proportionnels au volume de la demande (laquelle évolue généralement sous forme d'une « *courbe en S* » dans le courant de la vie d'une entreprise). A l'heure actuelle, il existe une certaine tendance en faveur de cette technique, qui est d'ailleurs explicitement recommandée par la Commission européenne dans sa Recommandation du 7 mai 2009;
- 357.3 « *Tilted Annuity Method* » (*TAM*): cette méthode d'amortissement est une variante de la méthode des amortissements économiques qui a été utilisée en Belgique pour la régulation des prix de gros de l'opérateur historique Belgacom.

---

<sup>145</sup> Cette approche de *Ramsey* consiste à allouer une plus forte partie de coûts communs aux services, tels que la terminaison d'appels, qui présentent la plus faible élasticité. Même si de nombreuses études ont été effectuées dans différents pays (en particulier au Royaume-Uni) à propos de cette technique d'imputation des coûts communs, elle n'a cependant jamais été mise en oeuvre en pratique aux fins de régulation en raison notamment de la difficulté de déterminer des valeurs fiables pour les coefficients d'élasticité.

## 6.5.1.2 Application par l'IBPT du principe d'orientation sur les coûts

### 6.5.1.2.1 Compétence de l'IBPT

358. Face à ces différentes interprétations possibles du principe d'orientation sur les coûts, il convient que l'autorité réglementaire nationale s'efforce d'effectuer un choix qui soit le mieux à même d'atteindre les objectifs du cadre réglementaire, tels que fixés par la loi nationale et par les directives européennes et qui soit approprié, compte tenu des conditions nationales du marché belge.
359. Il est souligné à cet égard que la Cour d'appel de Bruxelles a explicitement confirmé dans ses arrêts concernant la régulation du marché 16 le large pouvoir discrétionnaire dont l'IBPT dispose en tant qu'ARN belge, afin de fixer les principes réglementaires et de faire les choix de méthodologie en matière d'orientation sur les coûts qui lui semblent appropriés, tout en respectant le cadre réglementaire applicable et compte tenu de la situation nationale. La Cour d'appel a plus particulièrement justifié le fait que l'IBPT a le droit de choisir la méthodologie qui lui semble la plus appropriée pour atteindre ces objectifs du cadre réglementaire, en particulier ceux qui sont liés à l'efficacité économique : *"L'IBPT pouvait fixer sa propre méthodologie afin d'encourager l'efficacité économique des opérateurs"*.<sup>146</sup> Le régulateur peut soit se baser sur les coûts réels de l'opérateur notifié, soit sur les coûts théoriques, soit sur les coûts de l'opérateur historique.<sup>147</sup>

### 6.5.1.3 Conclusion sur le contrôle des prix

360. Le principe d'orientation sur les coûts aux fins de régulation des tarifs de terminaison d'appel en Belgique à l'horizon de la nouvelle période d'analyse de marché (2012 - 2015) doit être concrètement interprété et appliqué comme suit :

- 360.1 Les écarts de tarif existant entre les tarifs FTR des opérateurs fixes belges disparaissent complètement le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit la publication de la présente décision (symétrie). A partir de ce moment-là, les tarifs maximums applicables à l'ensemble des opérateurs<sup>148</sup> deviendront les tarifs qui sont pour le moment d'application à Belgacom:

Type d'appel	Prix d'établissement d'appel		Prix à la minute	
	Heure pleine	Heure creuse	Heure pleine	Heure creuse
Terminaison locale	0,314	0,164	0,514	0,270
Terminaison intra zone d'accès	0,443	0,232	0,727	0,381
Terminaison extra zone d'accès	0,568	0,298	0,932	0,489

Figure 36: Tarifs de terminaison applicables à l'ensemble des opérateurs puissants sur le marché (en EUR cent)

- 360.2 L'application de la présente décision ne peut pas servir de prétexte pour requalifier unilatéralement, par rapport à la situation actuelle, les services

<sup>146</sup> Bruxelles, 30 juin 2009, R.G. 2006/AR/2332, point 85, 71.

<sup>147</sup> *Idem*, point 75 vii, 63.

<sup>148</sup> Les prix plafonds des tarifs de détail dépendent par conséquent de la technologie utilisée, comme indiqué au point 126.

(local, IAA, EAA) qu'un opérateur vend ou achète dans le but de percevoir un tarif plus élevé ou de s'acquitter d'un tarif moins élevé. L'IBPT renvoie à ce sujet à sa communication du 11 octobre 2006 concernant la fixation des tarifs de terminaison pour ce qui concerne les prix de référence (local / IAA / EAA).

- 360.3 L'IBPT déterminera dans les meilleurs délais les tarifs de terminaison basés sur les coûts incrémentaux d'un opérateur efficace en tenant compte le plus possible de la Recommandation du 7 mai 2009. Ces coûts seront déterminés à l'aide d'un modèle de coûts *bottom-up* conforme à la Recommandation de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'EU. L'IBPT mettra dès lors tout en œuvre pour appliquer les tarifs « pure LRIC » aussi vite que possible et au plus tard dans le courant de l'année 2013.
361. Les opérateurs devront communiquer à l'IBPT, conformément à l'article 62, § 2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'ensemble des éléments permettant à l'IBPT de contrôler le respect des obligations tarifaires.
362. L'IBPT peut procéder de manière motivée à un réajustement de certains tarifs. L'IBPT peut modifier, adapter ou préciser, à sa propre initiative ou à la demande justifiée des acteurs du marché, les méthodes de coûts relatives à l'accès et l'interconnexion pour la fourniture de terminaison d'appel. Ces modifications peuvent être dictées par des évolutions techniques, des développements sur le marché, des adaptations réglementaires, des adaptations à des coûts et prix, etc.
363. Dans le cadre des décisions tarifaires qui résulteront du nouveau modèle de coûts, l'IBPT examinera la transition de la situation existante à une nouvelle situation où les tarifs en question des opérateurs concernés devront être conformes aux résultats du modèle de coûts. L'IBPT étudiera plus précisément la nécessité éventuelle d'un glide path vers un tarif basé sur des coûts purement incrémentaux, ainsi que l'élimination éventuelle de la différence existant entre le niveau du tarif local et celui de la zone d'accès. Les dispositions ci-dessus valent pour l'ensemble des opérateurs identifiés à la section 3.5 comme opérateurs puissants sur le marché de la terminaison d'appel.
364. Conformément à l'article 62, §2, alinéa 2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT doit « *tenir compte des coûts liés à la fourniture d'une prestation efficace, y compris un retour sur investissement raisonnable* ».
365. Comme indiqué ci-dessus, l'IBPT déterminera dans les plus brefs délais les tarifs de terminaison d'appel basés sur les coûts incrémentaux d'un opérateur efficace. Ces coûts seront déterminés à l'aide d'un modèle de coûts *bottom-up* conforme à la Recommandation de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'EU. Compte tenu du temps nécessaire pour la modélisation d'un tel modèle de coûts, d'une part, et de l'importance d'imposer des tarifs symétriques<sup>149</sup> d'autre part, les tarifs de terminaison

---

149 Considérant (2) et (7) et point 1 de la Recommandation 2009/396/CE de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE : (7) : "[une] approche fondée sur une norme de coût efficace et sur l'application de tarifs de terminaison d'appel symétriques [serait] un gage d'efficacité et de concurrence durable et serait plus profitable à l'utilisateur final en termes d'offres de prix et de service; Point 1 : "Les [ARN] doivent fixer des tarifs de

actuellement applicables à Belgacom seront dans un premier temps, jusqu'à la finalisation du modèle de coûts, d'application à l'ensemble des opérateurs puissants sur le marché. Dans ce cadre, l'IBPT estime qu'il n'est pas justifié de continuer à autoriser une régulation asymétrique.

### 6.5.2 Justification et proportionnalité du remède

366. Les marchés de gros de la fourniture du service de terminaison d'appel n'étant pas soumis à des pressions concurrentielles suffisantes, les prix appliqués sur lesdits marchés seraient anormalement élevés en l'absence de mesures de régulation ex ante imposées par l'IBPT puisque chaque opérateur concerné occupe une position de monopole en ce qui concerne la fourniture du service en question sur son propre réseau. Ce risque de prix anormalement élevés pour la fourniture du service en question est également identifié par la Commission européenne : *"The main potential competition concern common to both fixed and mobile termination markets is that of excessive pricing, implying that operators may extract excessive profits at the wholesale level<sup>150</sup>."*
367. Dans ces conditions, l'obligation la plus efficace pour empêcher des pratiques de prix excessifs consiste à réguler les charges de terminaison en fonction des coûts: seule l'orientation sur les coûts (ou un contrôle des prix qui est dérivé de l'orientation en fonction des coûts<sup>151</sup>) est de nature à empêcher des pratiques de prix excessifs sur les marchés de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux fixes. Par conséquent, le contrôle des prix reste le principal remède imposé aux opérateurs fixes dans le cadre de la présente décision puisque la défaillance principale constatée sur le marché est, en Belgique comme dans les autres pays européens en général, le risque de prix excessifs.
368. Ce remède est essentiel au développement de la concurrence sur les marchés de détail. L'absence d'une telle obligation hypothèquerait la compétitivité des services de détail des opérateurs car bien que disponibles, les services de terminaison d'appel seraient proposés à des conditions tarifaires qui laisseraient un espace économique insuffisant aux opérateurs tiers par rapport à l'activité de chaque opérateur puissant. Sans orientation sur les coûts, chaque opérateur fixe serait en effet en mesure d'augmenter le prix de ses services de terminaison jusqu'à un niveau excessif et d'augmenter ainsi artificiellement les coûts de ses concurrents.

#### 6.5.2.1 Application par l'IBPT du principe d'orientation sur les coûts

##### 6.5.2.1.1 La Recommandation de la Commission européenne du 7 mai 2009

369. La Commission européenne s'est montrée soucieuse des fortes divergences constatées entre États membres tant en ce qui concerne les mécanismes de régulation (en particulier les méthodologies de calcul des coûts) que les tarifs de terminaison proprement dits. Le 7 mai 2009, la Commission européenne a adopté une Recommandation sur le traitement

---

*terminaison d'appel en fonction des coûts encourus par un opérateur efficace. Cela implique que les tarifs doivent aussi être symétriques ».*

150 Note explicative SEC (2009) de la Recommandation 2009/396/CE de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE, C(2009) 3359, 6. *"Le souci principal en matière de concurrence sur les marchés tant pour la terminaison fixe que mobile est celui des prix excessifs, qui impliquent que les opérateurs peuvent obtenir des gains exagérés au niveau du commerce de gros."* (traduction libre)

151 Comme le contrôle des prix introduit par la décision d'analyse de marché précédente concernant ce marché, pour ce qui est des tarifs de terminaison des opérateurs alternatifs.

réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE.<sup>152</sup> Cette recommandation était accompagnée d'une note explicative<sup>153</sup> et d'une étude d'impact<sup>154</sup>.

370. La Commission européenne recommande dès lors aux États Membres d'adopter une approche commune en matière de contrôle des prix de terminaison (tant fixes que mobiles). Dans le contexte de la présente décision, la liberté reconnue à l'IBPT de fixer sa propre méthodologie doit dès lors être interprétée à la lumière de cette recommandation.

371. Les principes essentiels découlant de la recommandation sont les suivants :

371.1 **Article 1:** les tarifs de terminaison doivent en principe être symétriques et refléter le niveau (unique) de coûts d'un opérateur réputé efficace : "Les [ARN] doivent fixer des tarifs de terminaison d'appel en fonction des coûts encourus par un opérateur efficace. Cela implique que les tarifs doivent aussi être symétriques ». <sup>155</sup>

371.2 **Articles 2 et 3 :** le niveau de coûts de l'opérateur efficace doit être déterminé au moyen d'un modèle de type « *bottom-up LRIC* », avec la possibilité d'une réconciliation éventuelle avec les résultats de modèles de type « *top-down* » ;

371.3 **Article 4 :** la modélisation des coûts doit prendre en compte l'introduction des réseaux de nouvelle génération NGN en ce qui concerne le réseau cœur (« *core network* »).

371.4 **Article 6 :** la méthodologie de calcul des coûts doit être de type « LRIC strict » (en anglais, « *pure LRIC* »), c'est-à-dire que seuls les « coûts évitables » correspondant au cas hypothétique d'un opérateur qui n'offrirait pas le service de terminaison d'appel peuvent encore être recouverts au travers des tarifs de terminaison d'appel. Les coûts communs de l'entreprise (frais généraux, coûts des licences, couverture minimale, coûts commerciaux, etc.) et les coûts conjoints à plusieurs services (par exemple la terminaison d'appel et le départ d'appel ou voix) ne peuvent plus être inclus dans le calcul des coûts du service de terminaison;

371.5 **Article 7:** la méthode des amortissements économiques (« *economic depreciation* »), liant le niveau des amortissements à la demande (volume de trafic), doit être préférée.

371.6 **Article 11:** l'échéance stipulée pour l'alignement sur les principes de cette recommandation est le 31 décembre 2012, en ce qui concerne plus particulièrement la mise en oeuvre d'un régime de régulation symétrique fondé sur un niveau de coût efficace, sous réserve des différences de coût objectives susceptibles d'encore justifier une certaine asymétrie tarifaire. Sur les réseaux fixes, la Commission n'a été recensé aucune de ces différences de coût objectives échappant au contrôle de l'opérateur.

---

152 Recommandation 2009/396/CE de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE.

153 Explanatory note SEC(2009) 600 of the European Commission of 7 May 2009 accompanying the Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.

154 Implications for Industry, Competition and Consumers of 7 May 2009.

<sup>155</sup> Point 1 de la Recommandation 2009/396/CE de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE, 70.

- 371.7 Pour les opérateurs arrivant plus tard sur le marché et qui sont confrontés à des coûts supérieurs par unité avant qu'ils n'atteignent l'échelle minimale efficace pour être rentable, les ARN peuvent les autoriser, après avoir déterminé qu'il existe des obstacles sur le marché de détail qui entravent l'entrée sur le marché et l'expansion, à récupérer leurs coûts différentiels plus élevés que ceux d'un opérateur modélisé, pendant une période transitoire de quatre ans maximum après l'entrée sur le marché. Le Considérant 17 de la Recommandation du 7 mai 2009 stipule que : « *Eu égard à la position commune de l'ERG, d'après les estimations selon lesquelles, sur le marché de la téléphonie mobile, il faut compter trois à quatre ans pour atteindre une part de marché de 15 à 20 %, c'est-à-dire approcher du niveau de l'échelle minimale efficace, il est raisonnable d'envisager un délai de quatre ans pour supprimer les asymétries. La situation est différente pour les nouveaux entrants sur le marché de la téléphonie fixe, qui peuvent obtenir des coûts unitaires peu élevés en concentrant leur réseau sur des liaisons à fort trafic dans des zones géographiques particulières et/ou en louant les intrants de réseau nécessaires auprès des opérateurs historiques*<sup>156.</sup> »
372. La Recommandation du 7 mai 2009 est clairement pertinente dans le cadre de la présente analyse de marché et l'IBPT doit en tenir compte le plus possible.
- 372.1 Conformément à l'article 19 § 2 de la Directive Cadre, les autorités réglementaires nationales doivent tenir le plus grand compte des recommandations concernant l'harmonisation de l'exécution des dispositions de cette Directive, dont la Recommandation du 7 mai 2009<sup>157</sup>. Bien qu'il faut tenir compte au maximum de la recommandation, il peut y avoir des divergences qu'il faut motiver auprès de la Commission Européenne<sup>158</sup>.
- 372.2 Bien que le traité de la CE stipule à l'article 149 que les recommandations et les avis n'ont aucune force contraignante légale, la Cour de justice de l'Union européenne a atténué ce libellé strict au moyen de sa jurisprudence. Les autorités judiciaires nationales sont tenues de prendre en considération les recommandations données pour la résolution des litiges dont elles sont saisies, à savoir lorsqu'elles donnent des précisions sur l'explication des dispositions nationales déterminées en vue de leur exécution ou lorsqu'elles visent à compléter des dispositions communautaires contraignantes<sup>159</sup>.
373. Par conséquent, il faudrait une justification (par exemple des circonstances nationales particulières) pour que l'IBPT adopte une décision qui s'écarterait de l'approche recommandée par la Commission européenne.

---

156 Considérant 17 de la Recommandation 2009/396/CE de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE, 69-70. Voir aussi l'article 10 de la Recommandation.

157 Le communiqué de presse de la Commission européenne du 7 mai 2009 concernant la Recommandation du 7 mai 2009 le confirme également.

158 Article 19 § 2 de la Directive Cadre, comme modifié par la Directive 2009/140/CE.

159 Cour de justice de l'Union européenne, 13 décembre 1989, Grimaldi, C-322/88, point 18.

### 6.5.2.1.2 Raisons d'adopter l'approche de la Recommandation ou de dévier de celle-ci

#### 6.5.2.1.2.1 Tarifs basés sur les coûts purement incrémentaux

374. Il y a lieu de tenir compte de la nature particulière des services de terminaison d'appel : d'une part ils ont un caractère monopolistique et d'autre part ils sont dans une situation dite « *two-way access* » dans laquelle les deux opérateurs interconnectés sont présumés bénéficier de l'interconnexion mais sont en compétition entre eux pour attirer des abonnés<sup>160</sup>. Le prestataire de ces services a la possibilité de recouvrer ses coûts par d'autres moyens.
375. La terminaison d'appel est un service qui procure des bénéfices tant à l'appelant qu'à l'appelé (si l'appelé n'en tirait pas de bénéfice, il n'accepterait pas l'appel). Par conséquent, il est conforme tant au principe de causalité des coûts qu'au principe de distribution des bénéfices que le coût de la terminaison d'appel ne soit pas supporté uniquement par l'appelant<sup>161</sup>.
376. Il existe une raison objective pour préférer que les coûts communs soient récupérés sur les marchés de détail plutôt que sur le marché de gros de la terminaison d'appel. En tenant compte exclusivement des coûts purement incrémentaux, on encourage les opérateurs à récupérer leurs coûts communs sur les marchés de détail (sur lesquels existe une contrainte sur les prix<sup>162</sup>) et non sur un marché monopolistique (sur lequel existe un risque de prix excessif)<sup>163</sup>.
377. On peut relever, dans les plans tarifaires des opérateurs, des indices clairs que les opérateurs considèrent effectivement que le coût d'une minute supplémentaire est faible, voire proche de zéro. Il existe des plans tarifaires conçus de telle manière que certaines minutes de communication sont gratuites ou couvertes par un forfait (HappyTime, No Limit National Anytime, Together chez Belgacom ; Freephone, Option 24 Belgium chez Telenet, Home Pack 1, 4 et 12 chez BASE<sup>164</sup>).
378. La convergence technologique en cours implique que tous les types de trafic (voix, données, images) peuvent être véhiculés sur un seul et même réseau, alors qu'auparavant les communications téléphoniques et le contenu audiovisuel utilisaient des éléments de réseau distincts. La migration vers un réseau de nouvelle génération (« NGN ») n'est pas influencée en premier lieu par la volonté d'investir dans les services vocaux. La principale motivation de la migration se trouve plutôt dans la volonté de

---

160 Commission Staff working document SEC(2009) 600 accompanying the Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU : Implications for Industry, Competition and Consumers, 13.

161 Selon le principe de causalité des coûts, les coûts devraient être récupérés auprès de ceux dont les actions sont à l'origine de ces coûts. Selon le principe de distribution des bénéfices, les coûts devraient être récupérés auprès de ceux qui en bénéficient, en particulier lorsqu'il existe des externalités. Cf. IRG, *Principles of implementation and best practices regarding cost recovery principles*, 2003.

162 Bien que le marché de détail des services téléphoniques ne soit pas considéré comme un marché sur lequel règne une réelle concurrence, la concurrence y est cependant plus forte que sur les marchés de terminaison.

163 Un constat similaire a été fait par l'Autorité de concurrence française dans son avis n° 10-A-17 du 29 juillet 2010 : «les conditions dans lesquelles un accroissement des coûts ou, comme ce qui est allégué en l'espèce, une diminution de l'une des sources de revenus sur un marché biface, se traduisent au niveau des prix pratiqués dépend de nombreux facteurs, au premier rang desquels figure l'intensité concurrentielle qui s'exerce sur le marché concerné. Ainsi, dans un marché où la concurrence est intense, les offreurs ne sont pas nécessairement en mesure de répercuter des hausses de coûts dans leurs prix de détail. »

164 Offres combinant téléphonie fixe et Internet.

fournir une pluralité de services sur un même réseau. Par définition, dans un NGN, la part de coûts qui seront communs aux différents services sera très importante. Les services de données et les services audiovisuels seront en outre les principaux consommateurs des capacités offertes par le nouveau réseau. On peut donc s'attendre à ce que le coût incrémental des services vocaux (aussi bien la terminaison d'appel que les services de détail) soit faible (la voix représentant une part de moins en moins grande du trafic sur les réseaux, son coût incrémental devrait tendre vers zéro).

379. Le risque est parfois évoqué que, compte tenu du caractère « two way access » du marché, une baisse des prix de terminaison entraîne une augmentation des tarifs de détail parce que les opérateurs utiliseraient aujourd'hui les revenus tirés de la terminaison d'appel pour financer des offres de détail attractives. Privés d'une partie de leurs revenus de terminaison, les opérateurs ne pourraient plus procéder de la sorte et décideraient d'un rééquilibrage de leurs tarifs. Ce phénomène est appelé l'effet « *waterbed* ».

379.1 Il n'est nullement démontré que, si un effet « *waterbed* » existe, il serait complet. Autrement dit, au lieu d'utiliser entièrement les revenus tirés de la terminaison d'appel pour financer des offres de détail attractives, les opérateurs conserveraient aujourd'hui une partie plus ou moins importante des profits terminés de la terminaison. Les études à ce sujet ne sont pas suffisamment concluantes. Pour ce qui concerne le marché mobile, le régulateur Ofcom écrit que « *The overall concern expressed is that MCPs would be unlikely to be able to recoup fully lower termination revenues due to competitive pressures on prices in retail markets. This suggests that the waterbed effect may not be complete, a view which has some support in the academic literature*<sup>165</sup>. *If this is the case, then given the general downward trend in prices and the comparatively limited size of the revenue loss (when considered in relation to the size of the mobile market), this revenue loss may be compensated by a slower reduction in price decreases rather than requiring actual price increases.* »<sup>166</sup>

379.2 Bien que selon certains, une baisse considérable des tarifs de terminaison pourrait entraîner une augmentation des prix de détail des appels (« *waterbed effect* »), la Commission européenne a démontré sur la base d'études économiques que cet effet compensatoire serait relativement limité et qu'en

---

165 C. Genakos and T. Valletti, "Testing the 'waterbed' effect in mobile telecommunications, consultable sur <http://www.sel.cam.ac.uk/Genakos/Genakos%20Valletti-Testing%20Waterbed%20Effect.pdf>. Cet ouvrage examine les changements en matière de régulation MTR dans 24 pays (Australie, Belgique, Danemark, Allemagne, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle Zélande, Norvège, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne, Tchéquie, Turquie, RU, Suède et Suisse) entre le T3 2002 et le T1 2006. De plus, dans une étude effectuée dans le cadre d'une enquête pour le compte du régulateur allemand BNetzA, Wernick et al (2010) ont conclu que des tarifs MTR plus bas conduisent généralement à un prix de détail plus bas (Wernick, C., Growitsch, C. and Marcus, J. S. The effects of lower Mobile Termination rates (MTRs) on Retail Price and Demand, April 8 2010, consultable sur <http://ssrn.com/abstract=1586464>).

166 Ofcom, "Wholesale mobile voice call termination", Market Review, March 2011, 113-115: La principale préoccupation exprimée par Ofcom est que les prestataires de communications mobiles ne soient probablement pas en mesure de compenser complètement la baisse de revenus de la terminaison d'appel découlant de la pression concurrentielle exercée sur les prix des marchés de détail. Ce qui laisse supposer que l'effet « *waterbed* » n'est peut-être pas complet, vision qui est soutenue dans une certaine mesure par la littérature professionnelle. Si tel est le cas, cette perte de revenus peut, compte tenu de la tendance de prix générale à la baisse et l'ampleur relativement limitée de la perte de revenus (si on la considère par rapport à l'étendue du marché mobile), être compensée par une réduction plus lente des baisses de prix au lieu d'exiger de réelles hausses de prix. » (traduction libre)

pratique, on pourrait au contraire s'attendre à ce que la (forte) baisse du niveau des charges MTR s'accompagne d'une augmentation supplémentaire des prix de détail (page 28 de l'étude de la Commission<sup>167</sup> sur l'impact économique: *“Sur la base d'une expérience passée en matière de régulation des marchés de terminaison d'appel, il peut cependant être supposé que la concurrence au niveau du détail inciterait les opérateurs à baisser les prix de détail en raison de la diminution des tarifs de terminaison d'appel (traduction libre)”* et page 31 de l'étude de la Commission sur l'impact économique<sup>168</sup>: *“Le développement général des tarifs de terminaison et des prix de détail [...] ne semble pas aller dans le même sens que la conclusion selon laquelle les réductions des tarifs de terminaison d'appel entraîneraient une augmentation des prix de détail[...] à première vue, il serait possible d'appliquer d'autres réductions des tarifs de terminaison sans avoir d'impact négatif sur les tarifs des utilisateurs finals, comme l'effet “waterbed” pourrait le laisser supposer. (traduction libre) »*).

379.3 Les comparaisons tarifaires internationales réalisées par la Commission européenne tendent à démontrer que l'effet « *waterbed* », s'il existe, devrait en tout état de cause être partiel en Belgique. On peut en effet observer que, si les tarifs de terminaison en Belgique sont proches de la moyenne européenne, les tarifs téléphoniques de détail en Belgique se situent pour leur part au-dessus de la moyenne européenne (voir Figure 13).

379.4 Les revenus tirés de la terminaison d'appels fixes représentent entre 5 et 25% des revenus de la téléphonie fixe des entreprises mais représentent une part relativement faible (dans la plupart des cas moins de 2%) de leurs revenus totaux.

[CONFIDENTIEL]

Figure 37: Part du chiffre d'affaires des activités de terminaison dans le chiffre d'affaires total de la téléphonie fixe

[CONFIDENTIEL]

Figure 38: Part du chiffre d'affaires des activités de terminaison dans le chiffre d'affaires total de l'opérateur

379.5 L'IBPT en conclut qu'un éventuel effet « *waterbed* » ne pourrait pas avoir, en Belgique, une ampleur telle qu'elle remettrait en cause les raisons, développées ci-dessus, d'orienter les prix de terminaison fixe sur les coûts purement incrémentaux.

380. Pour ces raisons, l'IBPT est d'avis que, comme recommandé par la Commission européenne, le prix de la terminaison d'appel sur les réseaux fixes devrait être fixé sur la base des coûts purement incrémentaux.

167 Commission Staff working document SEC(2009) 600 accompanying the Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU : Implications for Industry, Competition and Consumers, 28.

168 Commission Staff working document SEC(2009) 600 accompanying the Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU : Implications for Industry, Competition and Consumers, 31.

### 6.5.2.1.2.2 Tarifs symétriques

381. Un des objectifs fondamentaux du cadre réglementaire belge et européen est la promotion de la concurrence dans le secteur des communications électroniques. L'ARN doit notamment veiller à ce que la concurrence ne soit pas faussée et à encourager des investissements efficaces.
382. La régulation ex ante du secteur des communications électroniques doit assurer la transition vers un marché parfaitement concurrentiel régi par le seul droit classique de la concurrence (considérant 1 de la Directive Cadre): « *Le cadre réglementaire actuel applicable aux télécommunications a permis la création des conditions d'une concurrence effective dans le secteur des télécommunications au cours de la transition d'une situation de monopole à la pleine concurrence* »)<sup>169</sup>. Cette régulation sectorielle doit donc s'efforcer de reproduire et d'anticiper les conditions qui prévaudraient dans un tel marché supposé parfaitement compétitif (Considérant (25) de la Directive Cadre: « *Il est nécessaire d'instituer des obligations ex ante dans certaines circonstances afin de garantir le développement d'un marché concurrentiel.* »)<sup>170</sup> « *Il est essentiel que les obligations réglementaires ex ante ne soient imposées qu'en l'absence de concurrence effective et durable* »<sup>171</sup>. Sur un marché parfaitement concurrentiel, les entreprises peuvent avoir des volumes de ventes différents, des économies d'échelle différentes et donc des coûts de production unitaires différents. Conformément à la théorie économique classique, le prix du marché va, du fait de la pression concurrentielle, s'imposer à l'ensemble des entreprises, lesquelles vont déterminer leur offre en tenant compte de leur fonction de coûts. Les entreprises moins efficaces n'ont d'autre choix que de respecter le prix du marché puisque tout prix supérieur conduirait à la désaffection des consommateurs. La terminaison d'appel est un produit tout à fait homogène. On voit mal comment les opérateurs pourraient différencier leur service de terminaison d'appel. Il y a dès lors tout lieu de considérer que, si le marché de la terminaison d'appel fixe pouvait être compétitif, un seul niveau de prix prévaudrait sur ce marché.
383. Des tarifs symétriques constituent un incitant à l'efficacité. La Commission européenne note à juste titre que: « *Dans un environnement concurrentiel, les opérateurs entrent en compétition sur la base des coûts actuels et ne sont pas dédommagés des coûts encourus pour cause d'inefficacité* »<sup>172</sup> et « *Les opérateurs qui sont dédommagés des coûts réels encourus pour la terminaison d'appel ont peu de raisons d'accroître leur efficacité* »<sup>173</sup>. La symétrie des tarifs incite les opérateurs les moins efficaces à gagner en efficacité. Elle empêche également que les coûts des inefficacités soient reportés sur les opérateurs les plus efficaces. Le monopole que détient chaque opérateur pour la terminaison d'appel sur son propre réseau lui donne la possibilité de facturer *ce service aux autres opérateurs à un prix excessif. La tentation d'augmenter les coûts de ses concurrents* («

<sup>169</sup> Considérant 1 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.

<sup>170</sup> *Idem*, Considérant 25.

<sup>171</sup> Considérant 5 de la Directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion et 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques

<sup>172</sup> Considérant 9 de la Recommandation 2009/396/CE de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE.

<sup>173</sup> *Idem*, Considérant 10.

*raising rivals' costs ») en percevant un prix de terminaison supérieur aux leurs est évidente. Par conséquent, des tarifs de terminaison symétriques favorisent une concurrence non faussée.*

384. En outre, les tarifs asymétriques peuvent réduire la transparence pour l'utilisateur final. Il n'est pas toujours évident pour l'utilisateur final de faire la différence entre les tarifs off-net et on-net.
385. Les infrastructures alternatives ont été libéralisées en 1996 et le marché des communications électroniques a été ouvert entièrement à la concurrence le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Après une dizaine d'années de libéralisation, une politique de soutien à l'entrée sur le marché au moyen de tarifs de terminaison asymétriques et élevés ne se justifie plus et risquerait d'inciter à l'entrée sur le marché des concurrents inefficaces. A la suite de l'analyse de marché ayant conduit à la décision de l'IBPT du 11 août 2006, l'asymétrie tarifaire entre les différents opérateurs fixes actifs sur le marché belge a déjà été fortement réduite. Les conclusions tirées par l'IBPT dans le cadre de la présente décision le sont par conséquent sans préjudice des décisions prises sous le cadre réglementaire antérieur et dans les circonstances prévalant à l'époque.
386. Les effets d'économies d'échelle permettent aux opérateurs qui disposent de volumes importants d'amortir leurs coûts fixes sur un nombre important de minutes et donc de réduire leur coût unitaire de production. Il s'agissait de la principale raison pour laquelle l'IBPT avait admis, en 2006, une asymétrie limitée en faveur des opérateurs alternatifs. Toutefois, maintenant il s'avère que ces économies d'échelle doivent en tous les cas être relativisées. La Recommandation du 7 mai 2009 note à ce propos que : *Pour déterminer l'échelle efficace d'un opérateur aux fins du modèle de calcul des coûts, les ARN doivent prendre en compte le fait que, sur les réseaux fixes, les opérateurs ont la possibilité de construire leur réseau dans des zones géographiques particulières, de se concentrer sur des liaisons à fort trafic et/ou de louer les intrants de réseau nécessaires auprès des opérateurs historiques. Au moment de définir l'échelle efficace unique de l'opérateur modélisé, les ARN doivent donc tenir compte de la nécessité de promouvoir un accès efficace tout en reconnaissant que, dans certaines conditions, de petits opérateurs peuvent fournir un service à un coût unitaire peu élevé dans de petites zones géographiques. En outre, on peut supposer que les petits opérateurs ne pouvant bénéficier des mêmes avantages d'échelle que les plus grands opérateurs sur des zones géographiques étendues achètent des intrants de gros plutôt que de fournir eux-mêmes des services de terminaison d'appel.*<sup>174</sup>
387. Les caractéristiques identifiées par la Commission européenne et citées au paragraphe précédent se vérifient en Belgique:
- 387.1 Les opérateurs construisent leur réseau dans des zones géographiques particulières (Telenet, Numéricable ou Dommel). Même si la Belgique est un petit pays à l'échelle de l'Union européenne, il est possible de se concentrer sur des liaisons à fort trafic. En particulier, les opérateurs s'adressant au marché des entreprises se concentrent sur l'axe Bruxelles/Anvers. En dépit du fait que les régions d'Anvers, Malines, Halle-Vilvorde, Louvain et la Région de

<sup>174</sup> Annexe à la Recommandation 2009/396/CE de la Commission européenne du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE, 73.

Bruxelles-Capitale n'hébergent que « seulement » 31,99%<sup>175</sup> de la population belge totale, 47,86%<sup>176</sup> du PIB provient de ces régions (données de 2009).

- 387.2 Les opérateurs alternatifs ont la possibilité de louer des éléments de réseau auprès de Belgacom, y compris parfois à des prix régulés (segments terminaux de lignes louées Brotsoll, transport Ethernet BROBA VDSL2).
388. Compte tenu de la forte proportion de coûts communs dans le domaine des communications électroniques (phénomène encore accentué par la convergence technologique), le choix d'une méthodologie basée sur les coûts purement incrémentaux (cf. section précédente) a pour effet de faire converger les coûts unitaires de terminaison des différents opérateurs.
389. L'approche de régulation symétrique est également préférée par le Groupe des Régulateurs Européens (ERG = « *European Regulators Group* ») dans sa position commune du 28 février 2008 sur la symétrie tarifaire des charges de terminaison<sup>177</sup>: *"Termination rates should normally be symmetric and asymmetry, acceptable in some cases, requires adequate justification". "While in the past fixed telecom operators essentially provided a limited range of telephony services, in recent years operators have been able to use the same network to provide a wide range of services, including broadcasting and broadband Internet in addition to telephony. This means that revenues from termination services are proportionally likely to become less important to all operators, incumbents and OAOs alike [voir effet à la baisse sur les figures ci-dessus] as such any entry assistance policy based on higher OAOs' FTRs is likely to be less effective than in the past. Given that the higher FTRs of OAOs translate in higher prices for calling these networks for consumers, if they are unlikely to promote more competition in the long run, they would be significantly less justifiable than in the past.*

*First, given that under CPP the consensus is that the terminating operator would have a monopoly in setting its FTR, there may be justifications to set them at the level of an efficient operator for all operators in order to provide incentives to be efficient. In this context it may be difficult to justify a decision not to provide the same incentives to all operators and it may not be clear why OAOs should not be as efficient as incumbents. Indeed, it is unclear whether and, if so, to what extent OAOs would suffer from diseconomies of scale relative to the incumbent.*

[...]

*Fixed OAOs are free to enter in selected areas – i.e. the ones that are potentially the most profitable – and adopt whichever technology they believe it is the most efficient. In this regard, a fixed OAO operating on a regional basis, using a new technology and an optimized network will presumably be able to reach an efficient scale in a relatively short timeframe. Therefore, the claim that OAOs suffer from dis-economies of scale may not be as strong as sometimes thought.*

[...]

---

<sup>175</sup> Source: <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkId=430000034|910000082&Lang=N>.

<sup>176</sup> Source: <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkId=430000034|910000082&Lang=N>; <http://economie.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/index.jsp>; <http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/Cijfers/Pages/Excel.aspx>.

<sup>177</sup> ERG Common Position (07) 83 on symmetry of fixed call termination rates and mobile call termination rates, 39-40.

*Second, there is also an argument that the FTRs imposed should not undermine the pressure for effective competition at the retail level due to the presence of an externality. In call termination this arises because charges for call termination are included in the originating operator's cost base and are reflected in the retail charge paid by the caller, not the recipient of the call. Consequently, operators have incentives to set high call termination charges which raise their competitors' costs. Furthermore, operators have weak incentives to minimise costs and charges of call termination because the implications of high charges are faced by the customers of competing operators. The consequence of this is that if all call termination charges were based strictly on incurred costs, there would be a distortion of competition. If one operator, through being more efficient, were able to deliver calls more cheaply than another, the operator benefiting from this efficiency and lower cost would not be the more efficient operator which has reduced termination costs, but the less efficient operator since it is buying the cheaper call termination service. The less efficient operator would therefore gain a competitive advantage.”<sup>178</sup>*

390. La régulation symétrique ou quasi-symétrique des charges FTR des différents opérateurs fixes nationaux est le principe de base déjà appliqué dans beaucoup d'Etats membres de l'Union européenne. Avec l'adoption de la Recommandation du 7 mai 2009, on peut raisonnablement s'attendre à ce que la symétrie des tarifs de terminaison fixe devienne progressivement la norme.

178

Traduction libre: “Normalement, les tarifs de terminaison d'appel devraient être symétriques et l'asymétrie, acceptable dans certains cas, requiert une justification appropriée. Alors que par le passé, les opérateurs télécoms fixes proposaient essentiellement une gamme limitée de services téléphoniques, ces dernières années, les opérateurs ont été en mesure d'utiliser le même réseau pour fournir une large gamme de services, y compris la télédiffusion et l'Internet large bande en plus de la téléphonie. Cela signifie que les revenus provenant des services de terminaison sont proportionnellement susceptibles de perdre en importance pour tous les opérateurs, opérateurs historiques et alternatifs confondus (voir effet à la baisse sur les figures 32 et 33). Par conséquent, toute politique d'aide à l'entrée basée sur des charges de terminaison fixe supérieures des opérateurs alternatifs sera probablement moins efficace que par le passé. Etant donné que les charges de terminaison fixes supérieures des opérateurs alternatifs se traduisent en tarifs supérieurs, répercutés sur les clients appelant ces réseaux, elles seraient beaucoup moins justifiées que par le passé, bien qu'il soit improbable qu'elles favorisent une intensification de la concurrence à long terme.

Premièrement, étant donné que selon le principe 'CPP' (ligne appelante paie), le consensus fixé est que l'opérateur de terminaison serait monopoliste dans la détermination de ses charges de terminaison fixes, il pourrait être justifié de les fixer au niveau d'un opérateur efficace pour tous les opérateurs afin de les inciter à être efficaces. Dans ce contexte, il pourrait s'avérer difficile de justifier la décision de ne pas accorder les mêmes incitants à tous les opérateurs et il pourrait être difficile de comprendre pourquoi les opérateurs alternatifs ne devraient pas être aussi efficaces que les opérateurs historiques. En effet, on ne sait pas toujours très bien si et, si tel est le cas, dans quelle mesure les opérateurs alternatifs souffriraient de déséconomies d'échelles par rapport à l'opérateur historique.

[...]

Les opérateurs alternatifs fixes sont libres de couvrir des régions spécifiques (c.-à-d. celles qui sont le potentiel le plus rentable) et de choisir la technologie qu'ils estiment être la plus efficace. A cet égard, un opérateur alternatif fixe actif au niveau régional et utilisant une nouvelle technologie et un réseau optimisé sera vraisemblablement capable d'atteindre un niveau efficace à relativement court terme. Par conséquent, prétendre que les opérateurs alternatifs souffrent de déséconomies d'échelles pourrait ne pas être aussi fondé que l'on n'a pu le croire.

[...]

Deuxièmement, il peut également être argumenté que les charges de terminaison fixe imposées ne devraient pas miner la pression exercée sur la concurrence réelle au niveau du détail en raison d'un effet externe. Ce phénomène touche la terminaison des charges, car celles-ci sont comprises dans les coûts de base de l'opérateur d'origine et sont répercutées dans les coûts de détail supportés par l'appelant, et non l'appelé. Par conséquent, les opérateurs ont des incitants à fixer des tarifs de terminaison d'appel élevés, augmentant ainsi les frais de leurs concurrents. De plus, les opérateurs ne bénéficient que de faibles incitations à minimiser leurs coûts et charges de terminaison d'appel, car les clients des opérateurs concurrents sont confrontés aux implications des charges élevées. Résultat: si les charges de terminaison d'appel étaient strictement basées sur les coûts supportés, nous serions face à une distorsion de la concurrence. Si un opérateur, en étant plus efficace, était capable d'acheminer des appels à un tarif plus intéressant qu'un autre, l'opérateur profitant de cette efficacité et d'un coût moindre ne serait pas l'opérateur le plus efficace ayant réduit les coûts de terminaison, mais bien l'opérateur le moins efficace, puisqu'il achète le service de terminaison d'appels le moins onéreux. L'opérateur le moins efficace profiterait donc d'un avantage concurrentiel. »

Regulated FTRs – full symmetry with incumbent, depending on network topology: either at multiple rates (on traditional networks) or at a single rate (on NGN – see e.g. NL)	REG-FULL	DK (3 largest ANOs), DE, LU, SE NL (2012), NO (2012), IT (2012 for IP IC)
Regulated FTRs – symmetrical at incumbent’s local level rate	REG-LOC	IT (2012 for TDM IC) FR
Regulated FTRs – symmetrical at incumbent’s single or double transit rate	REG-TRAN	AT, IT, NL (until 2012)
Regulated FTRs – maximum allowed asymmetry (x or x% above incumbent FTR)	MAX	BE(*), PT, ES
Regulated FTRs – delayed reciprocity (ANOs’ FTRs set to incumbent FTR x years before)	DR	GR
ANOs’ FTRs unspecified (e.g. general cost orientation obligation or ‘fair and reasonable charges’ without specific price caps) or unregulated	U	DK (other ANOs), FI, IE, NO (until 2012), CH, UK

Figure 39: Application de la symétrie par les ARN européennes, décembre 2011

(\*)En pratique, l’asymétrie maximum autorisée de 15% est appliquée au niveau IAA.

391. Pour le marché de terminaison d’appel sur les réseaux mobiles, l’IBPT s’est appuyé, sur un modèle de coûts générique *bottom-up* déterminant les coûts de chaque opérateur individuellement et les coûts d’un opérateur hypothétique efficace<sup>179</sup>. Précédemment, l’IBPT s’était appuyé sur un modèle de coûts générique *top-down* appliqué à chaque opérateur individuellement<sup>180</sup>. Pour le marché de terminaison des appels sur les réseaux fixes, une telle approche n’est pas envisageable. Contrairement au marché mobile, où il n’existe que trois opérateurs ayant chacun une couverture et une structure de coûts relativement homogènes, le marché des opérateurs fixes se distingue par la présence d’un seul opérateur historique de couverture nationale, et d’un grand nombre d’opérateurs alternatifs ayant des couvertures et structures de coûts hétérogènes dues par exemple à des technologies différentes. Dans ces conditions, il ne serait pas envisageable d’élaborer un modèle de coûts pour chaque opérateur. Cette impossibilité est confirmée par la position commune de l’ERG : “*Third, the increase in the number of OAOs that followed liberalization may lead to an increase in the overall regulator’s and operators’ resources invested in setting asymmetric FTRs. As the potential benefits from setting asymmetric FTRs may be lower than in the past it could be argued that one of the benefits of symmetric FTRs is that they are easy to implement without exhausting disproportionate resources. Thus a desirable feature of symmetric tariffs is that they resolve the transaction costs that would arise from multiple negotiations, as well as the regulatory costs arising from the assessment of each individual OAO’s charging proposal in applying cost control or in the event of a dispute.*”<sup>181</sup>

179 Décision du Conseil de l’IBPT du 29 juin 2010 relative à la définition des marchés, à l’analyse des conditions de concurrence, à l’identification des opérateurs puissants sur le marché et à la détermination des obligations appropriées pour le marché 7 de la liste de la Recommandation de la Commission européenne du 17 décembre 2007 : Terminaison d’appel vocal sur les réseaux mobiles individuels.

180 Décision du Conseil de l’IBPT du 11 août 2006 relative à la définition des marchés, l’analyse des conditions de concurrence, l’identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour le marché 16 : terminaison d’appels sur chaque réseau mobile.

181 ERG Common Position (07) 83 on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates, 40: « Troisièmement, l’augmentation du nombre d’opérateurs alternatifs résultant de la libéralisation peut provoquer une hausse des moyens totaux du régulateur et des opérateurs investis dans la détermination des charges asymétriques de terminaison d’appel fixe (FTR). Etant donné que les moyens éventuels de détermination des FTR seront moins élevés que par le passé, il peut être argumenté qu’un des avantages des FTR symétriques est qu’elles peuvent être facilement appliquées sans utiliser de moyens

392. L'IBPT ne voit donc pas de raison de maintenir provisoirement une asymétrie entre les opérateurs de terminaison fixes, tel qu'il l'a pourtant déterminé par décision du 29 juin 2010 pour les opérateurs mobiles. La situation entre les opérateurs fixes et mobiles n'est pas comparable, puisque la différence entre les charges de terminaison des opérateurs mobiles est de loin supérieure à celles des opérateurs fixes. En guise d'illustration, voici ci-dessous une comparaison des charges de terminaison fixes et mobiles.<sup>182</sup>

En eurocents	
<b>Charges de terminaison fixes</b>	
Belgacom (IAA)	0,67 <sup>183</sup>
Opérateur alternatif	0,77
<b>Charges de terminaison mobiles</b>	
Belgacom mobile	7,20
Mobistar	9,02
KPN	11,43
<b>Différence entre opérateurs</b>	
Différence Belgacom – Opérateur alternatif	0,10
Différence Belgacom Mobile – Mobistar	1,82
Différence Belgacom Mobile – KPN	4,23
Différence Mobistar – KPN	2,41

Figure 40: Comparaison entre les charges de terminaison fixes et mobiles

393. Cette plus petite différence permet d'éliminer l'asymétrie plus rapidement.

394. Une approche de régulation symétrique des charges de terminaison fixe en Belgique avait déjà été explicitement annoncée dans la décision du 11 août 2006 relative au marché 9/2003: *Pour la période ultérieure à la période de la présente analyse, l'IBPT estime qu'il sera probablement nécessaire et souhaitable d'aligner l'ensemble des charges de terminaison de l'ensemble des opérateurs fixes (Belgacom compris), afin d'arriver à terme à une situation de symétrie parfaite entre l'ensemble des opérateurs.*<sup>184</sup>

395. Pour ces raisons, l'IBPT est d'avis que, comme recommandé par la Commission européenne, les prix de la terminaison d'appel sur les réseaux fixes devraient être symétriques.

#### 6.5.2.1.2.3 Une approche bottom-up modélisant un opérateur efficace

396. L'orientation sur le niveau des coûts d'un opérateur efficace est de nature à encourager les opérateurs évoluant sur le marché considéré vers une plus grande efficacité, notamment de leurs investissements (cf. article 8, 2, c) de la Directive Cadre). Cette approche répond donc pleinement à l'objectif général découlant du cadre réglementaire et visant l'efficacité économique. Elle évite aussi que les éventuelles inefficacités des

---

disproportionnés. Par conséquent, un aspect souhaité des charges asymétriques est qu'elles éliminent les frais de transaction susceptibles d'être causés par de nombreuses négociations, ainsi que les coûts de régulation résultant de l'estimation de la proposition tarifaire de chaque opérateur alternatif pris séparément pour l'application d'un contrôle des coûts ou en cas de contestation. » (traduction libre)

182 Avant l'adoption de la décision du 29/06/2010.

183 Charge FTR à la minute pour une durée d'appel moyenne de 3 minutes (50% en heures pleines, 50% en heures creuses) – calcul basé sur la figure 39.

184 Décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003, p. 229.

opérateurs soient supportées par des opérateurs concurrents et contribue à faire baisser les prix de détail au profit des consommateurs.

397. La Cour d'appel de Bruxelles a jugé que, « même si ces preuves étaient rapportées, il convient de rappeler que, par la volonté du législateur, un opérateur doit être en mesure, non pas de couvrir tous ses coûts, mais uniquement ceux liés à une prestation efficace. Telle est la lecture qu'il convient de réserver à l'article 62 de la loi du 13 juin 2005<sup>185</sup> (traduction libre).
398. Un modèle *bottom-up* est plus approprié pour déterminer les coûts d'un opérateur efficace. Bien qu'il ne soit pas impossible de neutraliser les inefficacités dans une approche *top-down*, les modèles *bottom-up* offrent une manière plus aisée d'éliminer les vraies inefficacités<sup>186</sup>.
399. Un modèle *bottom-up* correspond mieux au choix méthodologique de l'IBPT en faveur d'une régulation symétrique puisqu'il permet de déterminer objectivement le niveau unique (et théorique) de coûts d'un opérateur hypothétique efficace.
400. Pour ces raisons, l'IBPT est d'avis que, comme recommandé par la Commission européenne, le prix de la terminaison d'appel sur les réseaux fixes devrait être fixé à l'aide d'une approche *bottom-up* modélisant les coûts d'un opérateur efficace.

#### 6.5.2.1.2.4 Circonstances nationales

401. On notera premièrement que, sur le plan des marchés de gros, il n'existe aucune spécificité propre à la terminaison d'appel sur les réseaux fixes belges. Comme partout en Europe, le réseau de chaque opérateur constitue un marché distinct et chaque opérateur dispose d'un monopole pour la terminaison d'appel sur son réseau.
402. Constitue par contre une spécificité belge le fait que certains opérateurs alternatifs (Telenet et Versatel) ont pu, sous l'ancien cadre réglementaire et en raison des circonstances de l'époque, pratiquer des tarifs de terminaison fixes élevés (comme illustré à la figure 26). Cette forte asymétrie a cependant déjà été dans une large mesure réduite entre 2006 et 2009 par une décision de l'IBPT<sup>187</sup>, ces deux opérateurs ayant été soumis à un glide path particulier. Ce traitement différent a pris fin le 1<sup>er</sup> janvier 2009.
403. Les tarifs de terminaison fixe belges se situent à un niveau proche de la moyenne européenne (voir Figure 12 et Figure 13).
404. Au plan technologique, comme ailleurs en Europe, une migration vers les réseaux de nouvelle génération est en cours.
405. Sur les marchés de détail en aval des marchés de terminaison d'appel, on n'aperçoit pas non plus de spécificités belges. Comme indiqué à la figure 41, la tendance générale dans l'UE est toujours d'une part de marché relativement élevée pour l'opérateur historique, qui reste relativement stable. A ce niveau non plus, nous ne pouvons pas parler de circonstances exceptionnelles sur le marché belge.

185 Bruxelles, 30 juin 2009, R.G. 2006/AR/2332, point 79, 67

186 Voir Andersen, Study on the implementation of cost accounting methodologies and accounting separation by telecommunication operators with significant market power, 3 juillet 2002, 13.

187 Décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003.

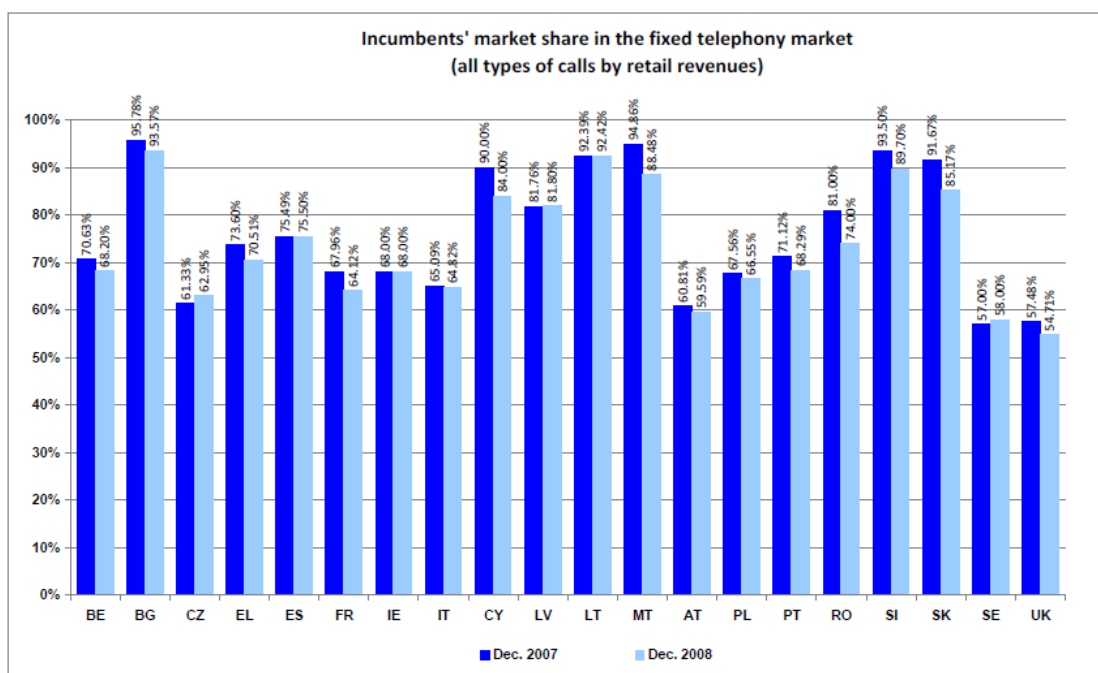


Figure 41: Parts de marché des opérateurs historiques sur le marché de la téléphonie fixe dans l'UE

406. Le marché de détail évolue de plus en plus vers des offres triple play (téléphonie, Internet, télévision). Une telle évolution est également observable à l'étranger, certainement dans les pays voisins de la Belgique.
407. L'opérateur historique belge Belgacom a fait l'objet de plaintes devant les autorités de la concurrence pour des pratiques de prix ciseau dans le cadre de certains plans tarifaires (Benefit Excellence<sup>188</sup>, Happy Time<sup>189</sup>). Toutefois, à ce stade, Belgacom n'a pas encore été condamnée pour pratiques abusives en ce qui concerne le marché de la téléphonie fixe. De plus, une évolution vers des prix orientés sur des coûts purement incrémentaux peut définitivement éliminer les problèmes éventuels posés par des pratiques abusives au niveau du détail, grâce à un abaissement considérable des charges de terminaison fixes.
408. Compte tenu des éléments examinés ci-dessus, l'IBPT estime que, dans le cadre de la présente analyse, il n'existe pas de circonstances nationales à ce point spécifiques qu'elles justifieraient de dévier de l'approche recommandée par la Commission européenne en matière de contrôle des prix de terminaison fixes.

## 6.6 Obligations en matière de système de comptabilisation des coûts

### 6.6.1 Description du remède

#### 6.6.1.1 Système de comptabilisation des coûts imposé à Belgacom

409. Conformément à l'article 62, § 2, § 3 et § 4 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, Belgacom doit mettre en place un système de comptabilisation qui remplit les modalités définies par l'IBPT dans sa décision du 22 août

<sup>188</sup> La procédure relative au plan Benefit Excellence a été jugée recevable dans le cadre d'une décision relative à une demande de mesures provisoires mais classée par l'Auditorat eu égard à sa politique de priorité et ses moyens disponibles.

<sup>189</sup> La procédure relative au plan tarifaire Happy Time est toujours en cours.

2007<sup>190</sup>. Le respect par Belgacom du système de comptes séparés sera vérifié, aux frais de Belgacom, par un réviseur d'entreprises agréé, désigné par cet opérateur. L'IBPT publiera chaque année une déclaration relative au respect du système suite aux conclusions du réviseur d'entreprises.

410. Belgacom devra communiquer à l'IBPT l'ensemble des éléments permettant de contrôler le respect de leurs obligations tarifaires.

#### **6.6.1.2 Pas de système de comptabilisation des coûts imposé aux opérateurs alternatifs puissants sur le marché**

411. L'IBPT estime disproportionné d'imposer un système de comptabilisation des coûts aux opérateurs alternatifs puissants sur le marché.

### **6.6.2 Justification et proportionnalité du remède**

#### **6.6.2.1 Système de comptabilisation des coûts imposé à Belgacom**

412. L'IBPT estime justifié de maintenir, pour Belgacom uniquement, l'obligation de mettre en œuvre un système de comptabilisation des coûts approuvé par l'IBPT.
413. Un opérateur de télécommunications comme Belgacom est par nature une entreprise complexe compte tenu de sa dimension, de sa diversité et de la nature technique de ses activités. Un système de comptabilisation des coûts (à savoir un ensemble de règles permettant de répartir les coûts, les revenus et le capital engagé d'une entreprise entre ses différents services et activités) est essentiel afin de permettre au régulateur de vérifier le respect des obligations en matière de récupération des coûts et de contrôle des prix d'accès (le régulateur doit en particulier disposer d'informations utiles pour établir ses modèles de coûts).
414. En l'absence d'un système de comptabilisation des coûts approprié, le respect de l'obligation d'orientation sur les coûts serait difficile à contrôler. Il est donc essentiel que l'orientation sur les coûts s'accompagne d'une obligation de mettre en œuvre un système de comptabilisation des coûts.
415. Même si l'IBPT a opté pour un modèle *bottom-up* représentant un opérateur efficace, un modèle *bottom-up* n'est pas nécessairement élaboré à partir d'une feuille blanche. Le réseau de Belgacom est le plus important du pays et le seul à disposer d'une couverture nationale. Ce réseau est celui auquel tous les opérateurs alternatifs doivent nécessairement se connecter et son architecture a donc une influence sur l'ensemble des opérateurs. Pour le développement d'un modèle "*bottom-up*" représentant un opérateur efficace, l'IBPT devra nécessairement disposer de nombreuses données techniques ou comptables relatives au réseau de Belgacom<sup>191</sup>. Faute d'un système de comptabilisation des coûts approprié, le développement du modèle de coûts serait rendu beaucoup plus difficile.

---

<sup>190</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 22 août 2007 concernant la mise en œuvre de l'obligation pour Belgacom de mettre en place un système de comptabilisation des coûts. Cette décision définit les principes généraux, la qualité de l'information, les règles de comptabilisation des coûts et d'évaluation, la documentation, la description et le contrôle du système de comptabilisation des coûts, ainsi que sur les délais à observer. Cette décision vise à introduire cette obligation de manière transversale pour tous les marchés sur lesquels Belgacom est considérée comme un opérateur puissant.

<sup>191</sup> Quand bien même ce réseau ne serait pas considéré comme la (seule) référence pour définir le réseau d'un opérateur efficace.

416. La mise en oeuvre d'un système de comptabilisation des coûts est une obligation de nature transversale. Elle peut en effet être imposée en vertu de plusieurs articles de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (par ex. les articles 62 et 64). Un même opérateur peut être désigné puissant sur plusieurs des marchés visés par ces articles. Tel est le cas de Belgacom, qui est actuellement tenue, en raison de sa position dominante sur d'autres marchés pertinents, de mettre en oeuvre un système de comptabilisation des coûts. Le caractère transversal de l'obligation de mettre en place un système de comptabilisation des coûts, rend nécessaire l'application et l'utilisation d'un seul système de comptabilisation des coûts utile pour les différents marchés pertinents mais exige à cet effet l'adoption d'une décision imposant cette obligation pour chacun des marchés pertinents concernés. Il convient en effet d'assurer que l'implémentation de ces différentes obligations s'effectue de manière cohérente. La cohérence requiert que l'opérateur mette en place un seul système de comptabilisation des coûts (ou éventuellement plusieurs systèmes de comptabilisation des coûts parfaitement cohérents entre eux). Dans le cas contraire, il existerait un manque de transparence et un risque élevé d'erreurs, d'oublis ou de doubles comptages et par conséquent, un risque élevé de ne pas aboutir à des tarifs répondants aux exigences légales.
417. Compte tenu des obligations incombant par le passé à Belgacom, cet opérateur a déjà développé un système de comptabilisation des coûts, de sorte que la maintenance de ce système ne constitue pas une charge disproportionnée pour Belgacom. Le système de comptabilisation des coûts doit néanmoins être mis à jour et vérifié chaque année.

#### **6.6.2.2 Pas de système de comptabilisation des coûts imposé aux opérateurs alternatifs puissants sur le marché**

418. Les autres opérateurs puissants sur le marché sont des sociétés de taille plus petite (et parfois beaucoup plus petite) que Belgacom. En outre ces opérateurs, contrairement à Belgacom, ne disposent le plus souvent d'une position de puissance significative que sur le marché de la terminaison d'appels fixes. Certains disposent d'une position de puissance significative sur d'autres marchés (p.ex. le marché de la terminaison d'appels mobiles ou le marché des services de la radiodiffusion télévisuelle), mais l'IBPT n'a pas jugé approprié de leur imposer un système de comptabilisation des coûts dans le cadre de l'analyse de ces marchés. La collecte des données nécessaires et l'établissement d'un système de comptabilisation des coûts demande énormément de temps et de ressources aux opérateurs. Leur imposer un système de comptabilisation des coûts pour le seul marché de la terminaison d'appels fixes ne paraît pas une obligation proportionnée. Le fait que cette pratique soit en général considérée comme disproportionnée par rapport aux opérateurs alternatifs, est confirmé par l'imposition d'un système de comptabilisation des coûts dans seulement 2 pays de l'Union européenne à tous les opérateurs puissants, à savoir la Finlande<sup>192</sup> et l'Italie<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> En Finlande, le marché est généralement subdivisé en régions dont les frontières correspondent à celles des régions couvertes par les compagnies de téléphone locales.

<sup>193</sup> Source: Cullen International, market analysis database, décembre 2011.

## 6.7 Non-discrimination

### 6.7.1 Description du remède

#### 6.7.1.1 Non-discrimination imposée à Belgacom

419. L'article 10 de la Directive Accès définit comme suit l'obligation de non-discrimination :  
« *Les obligations de non-discrimination font notamment en sorte que les opérateurs appliquent des conditions équivalentes dans des circonstances équivalentes aux autres entreprises fournissant des services équivalents, et qu'ils fournissent aux autres des services et informations dans les mêmes conditions et avec la même qualité que ceux qu'ils assurent pour leurs propres services, ou pour ceux de leurs filiales ou partenaires* ». <sup>194</sup>
420. L'article 58 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques définit la non-discrimination comme l'une des obligations susceptibles d'être imposées à un opérateur puissant sur un marché pertinent.
421. Le principe de non-discrimination comporte plusieurs volets :
- 421.1 la non-discrimination externe vis-à-vis des tiers ;
  - 421.2 la non-discrimination interne qui requiert que l'opérateur concerné s'applique à lui-même ou à ses propres filiales des conditions équivalentes à celles appliquées aux tiers;
  - 421.3 les obligations en matière de non-discrimination peuvent porter sur des aspects tarifaires ou sur des aspects non tarifaires (qualité du service, levée des pannes, délais d'installation, accès à l'information).
422. Dans des circonstances analogues, Belgacom devra appliquer à l'ensemble des opérateurs tiers demandant la terminaison d'appel, des conditions analogues à celles qu'il se fournit à lui-même ou, le cas échéant, à ses filiales commerciales ou partenaires. Les conditions tarifaires et non tarifaires doivent respecter ce principe. Toutefois, la présente décision n'impose plus à Belgacom l'obligation de non-discrimination interne en matière de conditions tarifaires.
423. L'application du principe de non-discrimination implique notamment le maintien des « *Chinese Walls* » entre les divisions commerciales de Belgacom et la division de vente de gros de Belgacom. Cette dernière division fournit aussi des services de gros aux concurrents (des divisions commerciales) de Belgacom et dispose de ce chef de données et des informations qui pourraient procurer un avantage concurrentiel injustifié aux divisions commerciales de Belgacom. Des cloisons structurelles entre les divisions de vente de gros et les divisions commerciales de Belgacom doivent exister, ainsi que des protocoles et instructions spécifiques vis-à-vis du personnel travaillant dans les services de vente de gros en matière de respect des « *Chinese Walls* ». L'IBPT procédera à une vérification des mesures structurelles et des protocoles et instructions internes de Belgacom. Le cas échéant, l'IBPT pourra imposer un renforcement de ces mesures ou une modification des protocoles ou des instructions.

---

<sup>194</sup> Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, 14.

### 6.7.1.2 Non-discrimination imposée aux autres opérateurs puissants

424. Les opérateurs alternatifs seront soumis à une obligation de non-discrimination à l'égard des opérateurs tiers en ce qui concerne la prestation de terminaison d'appel sur leur réseau.
425. Cette obligation consiste en :
- 425.1 L'application de tarifs identiques pour tous les acheteurs de leur service de terminaison (non-discrimination externe tarifaire).
  - 425.2 L'obligation de respecter le principe de non-discrimination en ce qui concerne la qualité du service du service de terminaison, que celui-ci soit presté en interne ou en externe. En d'autres termes, ces opérateurs ne peuvent pratiquer de discrimination en termes de qualité de service selon l'origine de l'appel.
426. L'obligation de « *Chinese Walls* » ne doit pas être appliquée par les opérateurs alternatifs puissants.

## 6.7.2 Justification et proportionnalité du remède

### 6.7.2.1 Non-discrimination imposée à Belgacom

427. La non-discrimination a toujours été un principe fondamental régissant les prestations d'accès et d'interconnexion fournies par Belgacom. Belgacom a toujours été soumise à une telle obligation depuis l'ouverture du marché des télécommunications à la concurrence. Ce principe doit être maintenu car s'il en allait autrement Belgacom pourrait bloquer ou entraver sérieusement le développement de la concurrence sur les marchés de services téléphoniques.
428. Une obligation de non-discrimination est justifiée et proportionnée dans le cadre des offres de terminaison d'appel sur le réseau téléphonique en position déterminée. Il est en effet essentiel que Belgacom propose les mêmes prestations que celles qu'elle utilise elle-même, ses filiales ou ses partenaires, à l'ensemble des opérateurs alternatifs. Le principe de non-discrimination permet aux opérateurs alternatifs de proposer une qualité de service et des tarifs équivalents à ceux de l'opérateur puissant, et assure par conséquent des conditions de concurrence équilibrées. Faute d'une obligation de non-discrimination, l'opérateur puissant intégré verticalement serait en mesure d'entraver le développement de la concurrence en défavorisant ses concurrents par rapport à ses propres divisions, ses filiales ou partenaires<sup>195</sup>, notamment au niveau des délais, des procédures, des informations disponibles et de la qualité de service<sup>196</sup>. L'IBPT veillera au respect du principe de non-discrimination en ce qui concerne les aspects qualitatifs.
429. Le fait que la non-discrimination interne en matière de conditions tarifaires ne soit plus imposée à Belgacom se justifie par la très faible marge de manœuvre laissée par ces tarifs de terminaison à Belgacom pour exercer des pratiques de subventions croisées<sup>197</sup>. En effet, ces tarifs sont encore inférieurs<sup>198</sup> au niveau LRIC avancé (coûts purement

---

195 Voir §85-86 de la Communication de la Commission européenne relative à l'application des règles de concurrence aux accords d'accès dans le secteur des télécommunications, *JOCE 265/C 22* août 1998, 02.

196 Revised ERG Common Position (06) 33 on the appropriate remedies in the ECNS regulatory framework.

197 Voir dans le même sens l'avis du Conseil de la concurrence du 21 novembre 2011, avis 2011-A/A-04, 9.

198 Le niveau LRIC que les tarifs de terminaison mobile atteindront le 1<sup>er</sup> janvier 2013 s'élève à € 0,0108

incrémentaux à long terme) sur le marché de la terminaison mobile, où il a été décidé d'abandonner cette mesure une fois que les tarifs de terminaison mobiles avaient atteint ce niveau LRIC. De plus, selon toute vraisemblance, les tarifs de terminaison actuels baisseront lorsqu'ils seront déterminés selon la méthode purement LRIC. Aussi l'IBPT estime-t-il que continuer à imposer cette obligation sur ce marché serait disproportionné.

430. L'obligation de non-discrimination interne en ce qui concerne les aspects qualitatifs est justifiée par le fait que, indépendamment des aspects tarifaires, il existe un risque potentiellement néfaste pour le marché et les opérateurs tiers que chacun des opérateurs fixes applique des conditions discriminatoires pour les aspects qualitatifs du service de terminaison d'appel sur leurs réseaux (par exemple en matière de délai de mise en service, de dimensionnement des interfaces d'interconnexion, de qualité de service, etc.).

#### 6.7.2.2 Non-discrimination imposée aux autres opérateurs puissants

431. L'IBPT estime que la puissance des opérateurs alternatifs pourrait effectivement entraîner des comportements discriminatoires au niveau des opérateurs tiers souhaitant s'interconnecter directement avec ces opérateurs en cas d'absence d'un remède de non-discrimination externe. En cas de conditions discriminatoires inacceptables imposées dans le cadre d'une interconnexion directe, l'opérateur tiers n'aurait d'autre choix que de faire appel à un opérateur de transit, ce qui créerait des inefficacités et désavantages concurrentiels par rapport à un opérateur tiers interconnecté directement. L'IBPT estime donc que les opérateurs tiers seront soumis à une obligation de non-discrimination 'externe', à savoir à l'égard des tiers.
432. L'obligation de non-discrimination interne en ce qui concerne les aspects qualitatifs est justifiée par le fait que, indépendamment des aspects tarifaires, il existe un risque potentiellement néfaste pour le marché et les opérateurs tiers que chacun des opérateurs fixes applique des conditions discriminatoires pour les aspects qualitatifs du service de terminaison d'appel sur leurs réseaux (par exemple, en matière de délai de mise en service, de dimensionnement des interfaces d'interconnexion, de qualité de service, etc.).
433. Compte tenu de leur plus petite part de marché, le risque que l'application d'une discrimination interne par les opérateurs alternatifs puisse provoquer des distorsions de concurrence sur le marché de détail est donc extrêmement limité.
434. Une obligation de non-discrimination tarifaire interne ne paraît dès lors pas nécessaire. Les raisons invoquées pour ne plus imposer cette obligation à Belgacom valent aussi pour les opérateurs alternatifs.
435. L'imposition de « *Chinese Walls* » aux opérateurs alternatifs puissants serait disproportionnée. En effet, cela suppose une distinction stricte des activités de gros et de détail et l'utilisation de protocoles et d'instructions spécifiques pour le personnel qui entraîneraient pour les opérateurs alternatifs une obligation trop poussée par rapport à l'impact potentiel que ces opérateurs alternatifs peuvent avoir en ayant recours à des pratiques de subvention croisée. L'IBPT tient compte du fait que:
- 435.1 les informations qui peuvent être obtenues sur la concurrence dans le cadre de la terminaison d'appel sont moins faciles à utiliser au niveau commercial :

- 435.2 en règle générale, les opérateurs alternatifs ne sont pas régulés pour d'autres services que la terminaison d'appel.

## 6.8 **Transparence**

### 6.8.1 **Description du remède**

#### 6.8.1.1 **Transparence imposée à Belgacom**

436. Conformément à l'article 59 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT maintient l'obligation de transparence imposée à Belgacom.
437. L'obligation de transparence comprend les aspects suivants:
- 437.1 la publication et les modifications d'une offre de référence ;
  - 437.2 la communication des accords d'accès et d'interconnexion ;
  - 437.3 la publication d'indicateurs de qualité de service ;
  - 437.4 la publication des plans relatifs à l'introduction éventuelle d'une architecture NGN.

#### 6.8.1.1.1 **Publication d'une offre de référence**

438. L'IBPT impose à Belgacom l'obligation de publier une offre de référence pour la prestation de terminaison d'appel sur son réseau. L'offre de référence doit, conformément à l'article 59 §2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, permettre aux opérateurs alternatifs d'acheter seulement les prestations dont ils ont besoin, ce qui implique que ces offres soient suffisamment détaillées et dégroupées.
439. Comme prévu par l'article 59, §5, alinéa 1er, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'offre de référence doit être approuvée par l'IBPT préalablement à sa publication.
440. Le contenu de l'offre de référence devra reprendre le contenu des offres de référence passées et traiter les domaines suivants:
- 440.1 Conditions techniques et tarifaires associées à la terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public fixe en position déterminée, ainsi qu'aux services auxiliaires, notamment :
    - Eléments du réseau auxquels l'accès est proposé
    - Informations relatives à l'emplacement des points d'accès physiques
    - Modalités techniques de l'accès
    - Procédures de commande et d'approvisionnement, délais de production, procédures de test
  - 440.2 Services de colocalisation
    - Informations concernant les sites pertinents de l'opérateur puissant
    - Possibilités de colocalisation, y compris la colocalisation physique
    - Caractéristiques de l'équipement pouvant être colocalisé

- Mesures pour garantir la sûreté des locaux
- Conditions d'accès pour le personnel des opérateurs alternatifs
- Normes de sécurité
- Règles de répartition de l'espace lorsque l'espace de colocalisation est limité
- Conditions dans lesquelles les bénéficiaires peuvent inspecter les sites sur lesquels une colocalisation physique est possible, ou ceux pour lesquels la colocalisation a été refusée
- Procédures et délais de mise en œuvre.

#### 440.3 Conditions de livraison

- Délais de réponse aux demandes de fourniture de services et de ressources, accords sur le niveau du service, procédures de résolution des problèmes et de retour au niveau de service normal et paramètres de qualité du service
- Garanties de qualité de service, y compris, le cas échéant, les indemnités prévues en cas de non-respect des délais
- Prix ou modalités de tarification de chaque service, fonction et ressource énumérés ci-dessus.

#### **6.8.1.1.2 Modifications de l'offre de référence**

441. Conformément à l'article 59, §4, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT doit pouvoir modifier à tout moment l'offre de référence afin de notamment tenir compte de l'évolution des offres de Belgacom et des demandes des opérateurs alternatifs. Belgacom est obligée de donner suite aux demandes de l'IBPT de publier des éléments supplémentaires, lorsque ces demandes sont justifiées et proportionnées, et lorsqu'une concertation préalable à cet égard a eu lieu.
442. Belgacom ou chaque bénéficiaire de l'offre de référence peut proposer des modifications. Conformément à l'article 59 §5, 1<sup>er</sup> alinéa de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, les modifications proposées ne sont incluses dans l'offre de référence qu'avec l'accord de l'IBPT.
443. L'obligation de publier une offre de référence préalablement approuvée par l'IBPT implique que l'offre de référence initiale et les modifications que l'opérateur souhaite y apporter soient communiquées à l'IBPT.
444. D'une manière générale, Belgacom informera les autres opérateurs aussi vite que raisonnable en pratique et pas plus tard que 12 mois à l'avance des modifications d'infrastructure ayant des effets prévisibles sur les services d'interconnexion offerts par Belgacom.
445. Belgacom est tenue de communiquer à l'IBPT et aux opérateurs alternatifs le planning des projets concernant la fermeture des points d'interconnexion PSTN actuels sur une période de cinq années. Il est permis à Belgacom de faire des modifications et glissements dans le planning lors de besoins opérationnels concrets. Les fermetures mêmes doivent cependant bien être annoncées au moins un an à l'avance.

446. Sans préjudice des dispositions contenues dans son offre de référence concernant l'annonce de modifications avec un impact opérationnel important (voir section 13 du BRIO), Belgacom doit informer les fournisseurs alternatifs des adaptations à ses systèmes IT au moins trois mois à l'avance et prévoir un mois de phase de test lorsque ces adaptations nécessitent une intervention de la part des fournisseurs alternatifs.
447. Belgacom doit annoncer 2 mois à l'avance les modifications tarifaires de ses "service plans" afin que les fournisseurs alternatifs puissent informer leurs clients de détail à temps.
448. Lorsqu'un OLO demande une interconnexion locale à Belgacom, celle-ci doit, avant d'accepter l'interconnexion, communiquer à l'OLO si une adaptation est prévue pendant les quatre premières années sur cette partie du réseau, de telle façon que certains services deviendraient indisponibles. Cette durée peut cependant être modifiée sur la base d'un accord bilatéral avec tous les opérateurs concernés. Ces informations doivent être adaptées et communiquées au minimum annuellement.

#### **6.8.1.1.3 Communication des accords d'accès et d'interconnexion**

449. De plus, Belgacom est obligée de communiquer à l'IBPT ses accords avec les opérateurs alternatifs en matière d'accès et d'interconnexion dans les 10 jours suivant leur signature.

#### **6.8.1.1.4 Publication d'indicateurs de qualité de service**

450. Conformément à l'article 59, § 1er, 1er alinéa, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, Belgacom doit publier les indicateurs de qualité du service (KPI ou key performance indicators, dont le caractère obligatoire est discuté aux sections 5.2.4.5 et 5.2.5.4 du document « *Revised Remedies in the ECNS regulatory framework*<sup>199</sup> »).
451. La liste des KPI à publier, ainsi que les modalités, périodicité et portée de la publication, sont décrits en détail dans la décision de l'IBPT du 27 février 2008 complétant les décisions relatives à l'analyse des marchés 1, 2, 8, 9 et 10 (numérotation de la Recommandation de 2003) pour ce qui concerne les indicateurs de qualité de service (KPI – *Key Performance Indicators*). Belgacom doit publier des KPI de la même manière, comme imposé dans la décision du 27 février 2008. Le maintien des obligations relatives à la publication des KPI vaut donc aussi pour la périodicité à laquelle ces indicateurs doivent être publiés, à savoir sur une base trimestrielle, et avant le délai fixé, soit dans un délai d'un mois après la fin du trimestre en question. Les KPI doivent être publiés sur une partie du site Internet de Belgacom accessible à tous.

#### **6.8.1.1.5 Publication des plans relatifs à l'introduction éventuelle d'une architecture NGN**

452. Dans le cadre du passage au NGA/NGN, Belgacom communiquera à l'IBPT et aux opérateurs alternatifs ses projets de développement de réseau par région sur une période de cinq ans. Les informations communiquées comprendront entre autres :
- 452.1 toutes les adaptations prévues aux points d'accès wholesale existants ;
  - 452.2 toutes les fermetures prévues de points où l'accès wholesale est fourni ;
  - 452.3 le calendrier des transformations de réseau prévues/planifiées.

<sup>199</sup>

ERG Common Position (06) 33 on the approach to Appropriate Remedies in the ECNS regulatory framework.

- 452.4 une description complète des interfaces techniques (liaisons de raccordement, protocoles, qualité de service, etc.);
  - 452.5 la procédure opérationnelle relative à cette nouvelle forme d'interconnexion (délais de commande, informations à fournir par la partie demanderesse, procédures de test, etc.).
453. Ces projets doivent être adaptés et publiés chaque année.
454. En septembre 2009, Belgacom et l'IBPT ont conclu un accord sur cette obligation à remplir. Belgacom a proposé un document intitulé '*Belgacom network transformation outlook*'<sup>200</sup> censé faire preuve d'une transparence suffisante vis-à-vis du secteur concernant les évolutions de réseau prévues et l'a, après accord de l'IBPT, publié sur son site Internet. Ce document doit permettre de mettre toutes les informations utiles à cet égard à la disposition de tous les opérateurs ayant déjà conclu un accord d'interconnexion avec Belgacom, ainsi qu'aux opérateurs qui ne sont pas encore interconnectés, mais qui pourraient être amenés à envisager d'introduire une demande d'interconnexion auprès de cet opérateur. Par ailleurs, Belgacom s'est engagée à publier chaque année une liste récente des points d'accès (LEX, LDC, KVD) sur la partie sécurisée de son site Internet.
455. L'IBPT estime que pour que les parties interconnectées puissent prendre toutes les mesures nécessaires en temps voulu, il est nécessaire que les parties tiers disposent d'une période d'au moins un an entre la publication par Belgacom des informations techniques et opérationnelles précitées d'une part et d'autre part le moment où l'interconnexion devra obligatoirement être transférée vers le nouveau réseau core NGN de Belgacom.

### 6.8.1.2 Transparence imposée aux autres opérateurs puissants

#### 6.8.1.2.1 Sur demande, communication des contrats et autres éléments contractuels

456. Les opérateurs, notifiés comme opérateur PSM, sont obligés de communiquer dans leur intégralité à l'IBPT, sur simple demande, les accords conclus avec les opérateurs tiers en matière d'accès et d'interconnexion.

#### 6.8.1.2.2 Autres obligations imposées en matière de transparence

457. Les opérateurs PSM sont obligés de, sur demande, fournir à l'IBPT, toutes les informations pouvant justifier le respect de leurs obligations réglementaires, en particulier toutes les informations liées à l'exécution des contrats d'interconnexion (factures et autres) et aux indicateurs de qualité de service concernant le service de terminaison d'appel sur leur réseau fixe.
458. Conformément à l'article 59, §1<sup>er</sup> de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'IBPT décide d'imposer que chaque opérateur puissant :
- 458.1 publie sur son site Internet tous ses tarifs de terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public fixe pour les opérateurs qui envisagent d'entrer sur le marché belge,
  - 458.2 communique sur demande de l'IBPT tous les éléments contractuels, comptables et techniques sur le respect des obligations concernant la

200 [http://www.belgacomwholesale.be/wholesale/en/jsp/dynamic/product.jsp?dcrName=nws\\_network\\_evolution](http://www.belgacomwholesale.be/wholesale/en/jsp/dynamic/product.jsp?dcrName=nws_network_evolution)

fourniture de la terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public fixe, et notamment les indicateurs sur la qualité du service.

459. Tous les opérateurs PSM doivent annoncer 2 mois à l'avance les modifications tarifaires à leurs « service plans ». Cette durée peut cependant être modifiée sur la base d'un accord bilatéral avec tous les opérateurs concernés.

## **6.8.2 Justification et proportionnalité du remède**

### **6.8.2.1 Transparence imposée à Belgacom**

#### **6.8.2.1.1 Publication et modification d'une offre de référence**

460. L'obligation déjà contenue dans les décisions du 11 août 2006 et du 7 mars 2007 concernant le marché 9201 de publication d'une offre de référence, est maintenue dans cette décision. Cette obligation, qui est du reste en général imposée par les ARN des autres Etats membres de l'UE, est en effet généralement reconnue comme un moyen efficace permettant d'établir une interconnexion rapide et non-discriminatoire.
461. L'obligation de publication d'une offre de référence concernant les prestations en matière d'accès et d'interconnexion nécessaires pour la terminaison d'appel doit être prolongée. Cette obligation reste essentielle au développement du marché.
462. En imposant une obligation de publication d'une offre de référence à Belgacom, il est évité que les négociations ne durent trop longtemps et donnent trop peu de résultats. En l'absence d'une obligation de transparence, les négociations d'accès et d'interconnexion seraient plus longues et moins efficaces, ce qui retarderait l'entrée sur le marché et le développement des opérateurs alternatifs. Le principe de transparence permet de garantir aux opérateurs alternatifs une lisibilité sur l'architecture technique et les conditions économiques et tarifaires des offres de gros de Belgacom. Il permet également de faciliter les négociations d'accords d'accès et d'interconnexion car elles peuvent se baser sur des conditions connues de toutes les parties, ce qui réduit l'asymétrie d'information qui peut exister entre Belgacom, opérateur historique, et les autres opérateurs.
463. La mesure de transparence permet par ailleurs de vérifier le respect des autres obligations de l'opérateur puissant, notamment celle de non-discrimination et de contrôle des prix.
464. Cette obligation est nécessaire pour le développement de la concurrence sur les marchés de services téléphoniques accessibles au public en position déterminée, insuffisante à l'heure actuelle. Cette obligation existait déjà sous l'ancien cadre et a pu être observée par Belgacom de manière satisfaisante par le passé pendant la période d'analyse de marché précédente. Elle n'est donc pas une obligation disproportionnée.
465. L'obligation de publier une offre de référence préalablement approuvée par l'IBPT est nécessaire pour lui permettre d'exercer son pouvoir d'exiger des modifications, le cas échéant même encore avant la publication. L'IBPT peut exiger à tout moment la

---

<sup>201</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe "téléphonie fixe", sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003.

modification de l'offre de référence si cela s'avère nécessaire pour assurer le respect des obligations ex ante imposées en vertu de la loi (par exemple une obligation de non-discrimination ou une obligation liée à la récupération des coûts).

466. L'article 108, § 2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques stipule: « *Sans préjudice de l'application du chapitre V, Section 2, de la loi du 14 juin 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, dès lors qu'ils sont avertis d'un projet de modification des conditions contractuelles, les abonnés ont le droit de résilier leur contrat, sans pénalité. Les abonnés doivent en être avertis individuellement et dûment, en temps utile, au plus tard un mois avant ces modifications, et sont informés, au même moment, de leur droit de résilier ce contrat sans pénalité au plus tard le dernier jour du mois qui suit l'entrée en vigueur des modifications, s'ils n'acceptent pas les nouvelles conditions.* » Afin de permettre aux fournisseurs alternatifs de respecter cette disposition vis-à-vis de leurs clients de détail, Belgacom doit annoncer 2 mois à l'avance les modifications tarifaires de ses « service plans » de sorte que les fournisseurs alternatifs puissent informer à temps leurs clients de détail.
467. Belgacom doit informer les opérateurs souhaitant obtenir une interconnexion quatre ans à l'avance de la planification éventuelle d'une fermeture à l'emplacement où cette interconnexion est d'application.

#### **6.8.2.1.2 Communication des accords d'accès et d'interconnexion**

468. La communication des accords d'accès et d'interconnexion est nécessaire afin de garantir l'application du principe de non-discrimination. En l'absence d'une telle communication, l'IBPT ne serait pas en mesure de contrôler l'application du principe de non-discrimination dans les accords bilatéraux conclus entre l'opérateur puissant et les opérateurs tiers.

#### **6.8.2.1.3 Publication d'indicateurs de qualité de service**

469. Si un opérateur alternatif veut s'établir comme un acteur valable sur le marché de la téléphonie, il doit être capable d'offrir des niveaux de qualité de service comparables à ceux de ses principaux concurrents. Dans la mesure où il est dépendant du service de terminaison d'appel offert par Belgacom, il importe que cette dernière fournisse ces services avec un niveau de service équivalent à celui qu'elle fournit à sa branche de détail (voir section 418 Non-discrimination).
470. Or, la simple imposition de la publication d'une offre de référence risque de ne pas être suffisante pour garantir le respect des conditions techniques prescrites et l'équivalence des niveaux de service. Par conséquent, un outil de contrôle s'impose pour pouvoir vérifier si les niveaux de qualité de service sont respectés ou si au moins, sauf dans des circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté de Belgacom, aucune discrimination ne se pratique entre les acheteurs de services de terminaison d'appel et sa propre branche de détail. L'IBPT estime donc nécessaire d'imposer à Belgacom de publier des indicateurs de qualité de service. Cette obligation génère des coûts limités pour l'opérateur puissant, compte tenu du fait que celui-ci a besoin d'une bonne partie de ces informations pour sa propre gestion et que les frais récurrents estimés sont relativement faibles. *De plus, la publication de KPI est une mesure moins contraignante que ce pourrait signifier une obligation d'appliquer les mêmes procédures afin de fournir les services de gros internes et externes ("equivalence of input"). L'obligation de publier des KPI n'est donc pas*

*une obligation disproportionnée au regard des bénéfices qu'une telle publication apporte au marché. »<sup>202</sup> L'IBPT estime que la périodicité et le délai d'un mois sont raisonnables pour compiler, contrôler et publier des données statistiques pertinentes. "L'Institut a choisi de maintenir l'obligation de publier ces indicateurs sur la partie publique du site de Belgacom afin que les opérateurs qui envisageraient de pénétrer sur le marché belge puissent connaître en détail la qualité de service à laquelle ils pourraient s'attendre s'ils s'adressaient à Belgacom pour des services de gros, et ainsi prendre leurs décisions d'interconnexion en connaissance de cause. »<sup>203</sup>*

#### **6.8.2.1.4 Publication des plans relatifs à l'introduction éventuelle d'une architecture NGN**

471. L'IBPT instaure cette nouvelle mesure au vu de l'évolution vers une architecture NGN.
472. Il est nécessaire et proportionné d'obliger Belgacom à communiquer à l'IBPT et aux opérateurs alternatifs ses projets de développement de réseau par région et sur une période de cinq ans. Les adaptations de réseau ainsi prévues peuvent aussi bien porter sur le réseau technique proprement dit que sur le plan commercial de l'opérateur.
473. Pour garantir une concurrence loyale et stimuler les investissements, il importe que les futures évolutions de réseau fassent l'objet d'une transparence suffisante au préalable. Cette transparence est nécessaire pour l'opérateur alternatif afin qu'il puisse adapter son modèle commercial et ses activités et ainsi se préparer aux futurs réseaux et produits. Il est tout aussi indispensable d'éviter toute discrimination en matière d'accès à l'information entre Belgacom, ses filiales et partenaires d'une part et les opérateurs alternatifs d'autre part. Sinon, Belgacom pourrait abuser du passage au NGN/NGA de manière à favoriser ses propres services et ainsi empêcher le développement de services par des opérateurs alternatifs.
474. Ceci est aligné sur la recommandation de la Commission :

*« Lorsque l'opérateur PSM envisage de remplacer par de la fibre optique une partie de son réseau d'accès en cuivre existant et prévoit de supprimer des points d'interconnexion actuellement utilisés, les ARN devraient, en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2002/19/CE, veiller à ce que les entreprises bénéficiant d'un accès au réseau de l'opérateur PSM disposent de toutes les informations nécessaires en temps utile pour pouvoir adapter leurs propres réseaux et plans d'extension de réseau en conséquence. Les ARN devraient définir le format et le degré de détail de ces informations, et ainsi veiller à ce que celles-ci soient uniquement utilisées aux fins visées, et veiller à ce que celles-ci soient divulguées dans le respect de la plus stricte confidentialité<sup>204</sup>*

475. La période de cinq ans garantit la visibilité nécessaire pour réaliser de grands investissements de réseau et est également appliquée dans le cadre de la fermeture de centraux afin d'imposer les conditions de fermeture. Un pronostic de cinq ans est nécessaire afin que les opérateurs alternatifs :

---

<sup>202</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 27 février 2008 complétant les décisions relatives à l'analyse des marchés 1, 2, 8, 9 et 10 (Numérotation de la Recommandation de 2003) pour ce qui concerne les indicateurs de qualité de service (KPI - key performance indicators), 9.

<sup>203</sup> *Idem*, 4.

<sup>204</sup> Considérant 41 de la Recommandation Sec(2010) 1037 de la Commission européenne du 20 septembre 2010 sur l'accès réglementé aux réseaux d'accès de nouvelle génération (NGA).

- 475.1 puissent, après la décision de Belgacom de mettre un terme au service, chercher une solution alternative garantissant la continuité des services pour l'utilisateur final ;
- 475.2 aient une vue d'ensemble prospective afin de planifier les investissements efficacement ;
- 475.3 puissent amortir leurs investissements, conformément à l'approche appliquée par l'IBPT dans le cadre de ses modèle de coûts pour BRIO, BRUO et BROBA. La décision concernant BROBA 2007 du 29 novembre 2006 stipule donc:
- « En ce qui concerne la période concrète, l'Institut reste fidèle à son ancienne approche, soit amortir les DSLAM sur une période de 5 ans. L'Institut considère que cette approche permet de créer un juste équilibre entre d'une part la durée d'amortissement comptable appliquée (éventuellement plus courte) et la durée de vie (technique) réelle pouvant être fixée pour certains types d'actifs (entre-temps clairement plus de 5 ans). »<sup>205</sup>*
- 475.4 puissent obtenir suffisamment de retour sur investissement. Un délai de 5 ans constitue un juste milieu afin d'encourager de nouvelles technologies et d'obtenir suffisamment de retour sur investissement.
476. En outre, il est indispensable que le régulateur et les opérateurs alternatifs soient informés le plus vite possible de ces développements afin d'analyser les conséquences pour le marché<sup>206</sup>. Il s'agit ici d'une clarification de l'obligation de transparence dans le cadre de la transition vers le NGN/NGA.
477. En outre, l'IBPT veillera au respect de la confidentialité des informations stratégiques de Belgacom. Lors de l'établissement de la communication sur l'évolution du réseau de Belgacom en octobre 2009<sup>207</sup> il a été veillé sur la base des concertations entre l'IBPT et Belgacom à trouver un équilibre délicat entre faire preuve de suffisamment de transparence envers le secteur afin qu'il soit assez informé et la préservation de la confidentialité de Belgacom sur ses choix stratégiques.
478. L'ERG souligne également dans son 'Opinion on Regulatory Principles of NGA208 l'importance des mesures en matière de transparence et d'information concernant le développement de réseaux NGA afin de développer les mesures appropriées pour la transition vers ce nouvel environnement. L'ERG explique qu'un manque de transparence sur les projets de développement des nouveaux réseaux, comporte le risque que la concurrence en souffre et que l'introduction de certaines options de régulation soit

205 Section § 4.2.1.b. Période d'amortissement de l'annexe à la décision du 29 novembre 2008 concernant les aspects quantitatifs de l'offre de référence BROBA 2007.

206 Cet objectif est souligné dans la Note explicative SEC(2007) 1483 de la Commission à la Recommandation du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électronique qui stipule que *les régulateurs doivent trouver par le biais de remèdes une manière de stimuler le développement de nouvelles architectures de réseau plus efficaces tout en garantissant les investissements réalisés par les nouveaux entrants sur la base des architectures actuelles. Les autorités nationales devront suivre attentivement et évaluer les développements afin de veiller à ce que les remèdes d'accès appropriés soient maintenus pendant les périodes prospectives où la concurrence est considérée comme inefficace, et pour éviter de saper ou de décourager les entrées efficaces.* (traduction libre)

207 [http://www.belgacomwholesale.be/wholesale/en/jsp/dynamic/product.jsp?dcrName=nws\\_network\\_evolution](http://www.belgacomwholesale.be/wholesale/en/jsp/dynamic/product.jsp?dcrName=nws_network_evolution)

208 ERG Opinion (07) 16 rev2 on Regulatory Principles of NGA, p. 26.

empêchée par des décisions prises en matière de technologie et de réseaux sans consulter les opérateurs alternatifs ou impliquer le régulateur.

479. Pour les opérateurs tiers, cette période de cinq ans est considérée comme indispensable pour avoir un bon aperçu des adaptations envisagées en matière d'infrastructures de réseau suite aux investissements NGN par un opérateur avec lequel une interconnexion existe ou avec lequel une future interconnexion est possible. Cette obligation correspond à l'opinion relative aux principes de régulation du European Regulators Group (ERG) en matière de NGA<sup>209</sup>:

*“For an effective transition it is important that NRAs ensure that there is transparency and debate surrounding any planned deployment of next generation access networks. Regulators need to develop their regulatory approach early on to provide the necessary predictability to all market players. (...) This is important as it allows investors and potential wholesale customers of any proposed NGA network to indicate their requirements and intentions. Such transparency will be beneficial to NGA investors as they explore the degree to which there is demand for wholesale access to their networks. It is also beneficial to competitors, who can make informed decisions on their own investment plans.”*

480. Les informations à cet égard doivent également être communiquées à l'IBPT de manière à pouvoir correctement évaluer l'impact possible sur le marché et la concurrence de ces adaptations de réseau en matière d'infrastructures NGN. Ce rôle de régulateur est confirmé par l'opinion de l'ERG sur le NGA, ainsi que par la Commission européenne :

6.5. *“National authorities will need to carefully follow and evaluate developments [concerning NGN] in order to ensure that appropriate access remedies are maintained for the forward-looking periods for which competition is judged to be ineffective, and to avoid undermining or discouraging efficient entry.”<sup>210</sup>*

6.6. *“Without a clear and transparent view of the intentions of market players for deployment of NGA networks, it is not possible for the regulator to provide a clear indication of the regulatory environment that will apply to these investments. This information can be requested from operators by NRAs according to Art. 5 FD respecting confidentiality requirements. (...) It will enable the regulator to adopt the most appropriate regulatory principles.”<sup>211</sup>*

---

<sup>209</sup> ERG Opinion (07) 16rev2 on Regulatory Principles of NGA, 6 et 28: *“Pour une transition efficace, il importe que les ARN veillent à ce qu'il soit fait preuve de transparence et qu'une concertation ait lieu concernant l'installation éventuelle de réseaux NGA. Les régulateurs doivent développer leur approche régulatoire à temps afin de fournir la prévisibilité nécessaire à tous les acteurs du marché. (...) Cet aspect est important car il offre l'opportunité aux investisseurs et aux clients de gros potentiels d'un réseau NGA éventuellement proposé de faire part de leurs exigences et projets. Une telle transparence sera bénéfique aux investisseurs NGA lorsqu'ils vérifieront dans quelle mesure il existe une demande pour l'accès de gros à leur réseau. Elle profitera également aux concurrents, qui pourront prendre des décisions en connaissance de cause pour leurs propres projets d'investissement.”* (traduction libre)

<sup>210</sup> Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 17. *« Les autorités nationales devront suivre attentivement et évaluer les développements [liés au NGN] afin de veiller à ce que les remèdes d'accès appropriés soient maintenus pendant les périodes prospectives où la concurrence est considérée comme inefficace, et pour éviter de saper ou de décourager les entrées efficaces.”* (traduction libre)

<sup>211</sup> ERG Opinion (07) 16rev2 on Regulatory Principles of NGA, 27-28: *“Sans une vue claire et transparente sur les intentions des acteurs du marché concernant l'installation de réseaux NGA, il est impossible pour le régulateur de donner une image claire du futur contexte de régulation applicable à ces investissements. Les ARN peuvent demander ces informations aux opérateurs conformément à*

#### 6.8.2.1.4.1 Fermeture du réseau PSTN

481. Belgacom a déclaré au cours de sa réunion générale du 9 avril 2008 que dans le cadre de la modernisation de son réseau et du passage à la technologie IP, le réseau PSTN serait fermé au cours de la période 2014 – 2018.
482. Alors que Belgacom avait l'intention en 2008 de fermer les 65 centraux identifiés pour 2018, il est question dans le dernier planning de 2010 d'une fermeture plus étalée jusque 2020.
483. L'impact de cette fermeture est considérable sur l'architecture d'interconnexion utilisée par les marchés de terminaison (marché 3 (Recommandation de 2007)) et de départ d'appel (marché 2 (Recommandation de 2007)). L'architecture qui lui sera substituée fait l'objet de discussions dans un groupe de travail ad-hoc mais les opérateurs alternatifs ont également besoin de connaître le planning de fermeture des différents points d'interconnexion, une communication claire concernant les projets futurs doit également permettre au secteur d'avoir une vue suffisamment claire de l'impact sur leurs investissements et d'encourager la poursuite des investissements.
484. L'offre de référence d'interconnexion prévoit déjà un préavis d'un an pour la fermeture d'un point d'interconnexion. L'IBPT estime toutefois que la fermeture massive de points d'interconnexion nécessite que les opérateurs alternatifs aient une vision à un terme suffisant pour planifier les adaptations que cela induit dans leur propre réseau et qu'en conséquence un planning glissant sur 5 ans est approprié pour atteindre cet objectif.
485. Pour sa part, le régulateur doit avoir une idée suffisante des changements en vue pour estimer quelles sont les conséquences pour la concurrence du marché. Ce rôle est souligné par la Note explicative de la Commission européenne à la Recommandation de 2007<sup>212</sup>: *En appliquant des remèdes, les régulateurs doivent trouver une manière de stimuler le développement de nouvelles architectures de réseau plus efficaces tout en reconnaissant les investissements réalisés par les nouveaux entrants sur la base des architectures actuelles.*
486. *Les autorités nationales devront suivre attentivement et évaluer les développements afin de veiller à ce que les remèdes d'accès appropriés soient maintenus pendant les périodes prospectives où la concurrence est considérée comme inefficace, et pour éviter de saper ou de décourager les entrées efficaces.*<sup>213</sup> (traduction libre)
487. Belgacom devant disposer de ce type de planification pour ses propres services, la communication de ces informations aux autres opérateurs et à l'IBPT, cette mesure n'entraîne pas pour elle une charge disproportionnée.

#### 6.8.2.2 Transparence imposée aux autres opérateurs puissants

488. Il est légitime que les opérateurs qui ont des relations d'interconnexion avec un opérateur ou qui souhaitent s'interconnecter avec un opérateur puissent connaître facilement les

---

*l'article 5 de la Directive Cadre, qui vérifie les exigences en matière de confidentialité. (...) Elles permettront au régulateur d'adopter les principes réglementaires les plus appropriés.*" (traduction libre)

212 Note explicative SEC(2007) 1483/2 de la Commission à la Recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, C(2007) 5406, 17.

213 Consultation du Conseil de l'IBPT concernant les Next Generation Networks "NGN" et les Next Generation Access "NGA".

tarifs de terminaison applicables. La publication de ces informations représente une obligation minimale pour les opérateurs, et permettra en revanche une meilleure transparence sur le marché pour les utilisateurs finals ainsi que pour les opérateurs souhaitant interconnecter. En outre, la publication de ces informations permettra à l'IBPT de mieux contrôler le respect des obligations des opérateurs en matière de charges de terminaison et de non-discrimination.

489. De même, la communication, à la demande de l'IBPT, d'informations contractuelles, comptables ou techniques relatives aux obligations en matière de terminaison d'appel (par exemple des indicateurs de qualité de service) peut être nécessaire pour permettre à l'IBPT de vérifier l'absence de discrimination tarifaire externe ou de discrimination qualitative (interne ou externe). Cette fourniture d'informations intervenant uniquement sur demande, elle ne constitue pas une charge disproportionnée pour les opérateurs concernés.
490. La communication de ces accords d'interconnexion à l'IBPT est indispensable pour que l'IBPT puisse le cas échéant vérifier le respect des différentes obligations qui sont en effet imposées en matière tarifaire. Sans cette communication des accords d'interconnexion, l'IBPT ne serait pas en mesure d'effectuer ce contrôle, s'il devait s'avérer nécessaire, portant plus précisément sur les obligations tarifaires et le respect du principe de non-discrimination d'application aux opérateurs fixes, notifiés comme puissants.

## **6.9 Séparation comptable**

### **6.9.1 Description du remède**

#### **6.9.1.1 Séparation comptable imposée à Belgacom**

491. L'IBPT ne maintient pas l'obligation de séparation comptable pour Belgacom sur le marché de la terminaison d'appel.

#### **6.9.1.2 Séparation comptable imposée aux autres opérateurs puissants**

492. L'IBPT n'impose pas d'obligation de séparation comptable aux autres opérateurs puissants sur le marché de la terminaison d'appel.

### **6.9.2 Justification et proportionnalité du remède**

#### **6.9.2.1 Séparation comptable imposée à Belgacom**

493. La présente décision n'imposant plus d'obligation de non-discrimination interne à Belgacom, la mesure de séparation comptable n'est donc plus nécessaire.
494. Outre le fait qu'une mesure de séparation comptable vise principalement à contrôler la non-discrimination interne, cette obligation permet également au Conseil de la concurrence d'effectuer plus facilement un contrôle ex post des subventions croisées abusives. Toutefois, le maintien de cette mesure de séparation comptable serait disproportionné s'il ne visait qu'à faciliter le contrôle ex post.

#### **6.9.2.2 Séparation comptable imposée aux autres opérateurs puissants**

495. La séparation comptable créée pour les opérateurs des obligations importantes non justifiées à ce stade pour les opérateurs alternatifs, compte tenu de leur position sur le

marché de détail et donc le moindre risque que des subventions abusives de leur part aient des effets anticoncurrentiels. L'IBPT estime par conséquent que l'imposition d'un tel remède serait disproportionnée.

496. Par analogie à Belgacom, aucune obligation de non-discrimination interne en matière de tarifs n'est imposée aux opérateurs alternatifs.

497. Enfin, outre le fait qu'une mesure de séparation comptable vise principalement à contrôler la non-discrimination interne, cette obligation permet également au Conseil de la concurrence d'effectuer plus facilement un contrôle ex post des subventions croisées abusives. Toutefois, le maintien de cette mesure de séparation comptable serait disproportionné s'il ne visait qu'à faciliter le contrôle ex post.

## 6.10 Evolution des remèdes par rapport à la décision de 2006

498. Le tableau ci-dessous compare les obligations à l'issue de la décision du 11 août 2006 (et de la décision du 7 mars 2007) et à l'issue de la présente décision.

Obligation	Obligations imposées dans le cadre de			
	la décision du 11 août 2006 et la décision du 7 mars 2007		la présente décision	
	Belgacom	Autres opérateurs PSM	Belgacom	Autres opérateurs PSM
<b>Accès et interconnexion (article 62 de la loi du 13 juin 2005)</b>				
fournir des prestations de terminaison	x		x	x
fournir la colocalisation ou d'autres formes de partage des ressources	x		x	x
négocier de bonne foi	x		x	x
ne pas retirer l'accès/l'interconnexion lorsqu'il a été accordé	x		x	x
<b>Non-discrimination (article 58 de la loi du 13 juin 2005)</b>				
Aspects qualitatifs	x	x	x	x
Aspects tarifaires	Non-discrimination interne	x		
	Non discrimination externe	x	x	x
<b>Transparence dont l'offre de référence (article 59 de la loi du 13 juin 2005)</b>				
publier une offre de référence et ses modifications	x		x	

Obligation	Obligations imposées dans le cadre de			
	la décision du 11 août 2006 et la décision du 7 mars 2007		la présente décision	
	Belgacom	Autres opérateurs PSM	Belgacom	Autres opérateurs PSM
publier les tarifs de terminaison et les éléments contractuels		x		x
publier des indicateurs de qualité	x		x	
publier des plans relatifs à l'introduction éventuelle d'une architecture NGN			x	
communiquer les accords d'accès et d'interconnexion	x	x	x	x
<b>Séparation comptable (article 60 de la loi du 13 juin 2005)</b>				
séparer les activités réseau avec un compte d'exploitation pour chacune	x			
identifier les prix de transfert internes et les coûts unitaires des éléments de réseau	x			
<b>Contrôle des prix de gros (article 64 de la loi du 13 juin 2005)</b>				
pratiquer des prix raisonnables		x		
pratiquer des tarifs orientés sur les coûts	x		x	x
<b>Système de comptabilisation des coûts (article 62 de la loi du 13 juin 2005)</b>				
mettre en place un système de comptabilisation des coûts	x		x	

Figure 42: Comparaison des mesures imposées par cette décision par rapport aux décisions du 11 août 2006 et du 7 mars 2007

## **7 Entrée en vigueur, durée de validité, voies de recours et signatures**

### **7.1 Entrée en vigueur et validité de la présente décision**

#### **7.1.1 Entrée en vigueur**

499. La présente décision de l'IBPT entre en vigueur le [un mois après sa publication sur le site Internet de l'IBPT], à l'exception des remèdes ou éléments de remèdes pour lesquels un calendrier différent a été fixé dans le présent document.
500. L'entrée en vigueur de la présente décision ne porte pas atteinte aux décisions d'exécution prises sous la décision concernant l'analyse de marché précédente dans ce marché, dans la mesure où ces décisions d'exécution sont compatibles avec les obligations de la présente décision et où la décision d'exécution elle-même ne possède pas de durée de validité limitée.

#### **7.1.2 Durée de validité de la présente décision**

501. Les obligations imposées dans la présente décision restent en principe d'application jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle décision concernant ces marchés<sup>214</sup>.
502. Les lignes directrices de la Commission<sup>215</sup> déterminent que les ARN doivent prendre en compte l'évolution prévisible du marché pendant une période d'une durée raisonnable et que cette durée doit être choisie en fonction des caractéristiques propres au marché considéré et de la date prévue pour le prochain examen du marché pertinent par les ARN. L'article 16.6 de la Directive Cadre précise en outre que, sauf exceptions, les ARN effectuent une nouvelle analyse de marché dans les trois ans suivant l'adoption d'une précédente mesure.
503. L'IBPT souligne cependant qu'il a le droit de prendre des mesures intermédiaires pendant cette période de trois ans.
504. D'autre part, l'IBPT se garde le droit de réduire la période de régulation au cas où les conditions de concurrence dans le secteur des communications électroniques changeraient de manière tellement significative que les

---

214 Commission européenne. Remarques conformément à l'article 7, paragraphe 3 de la Directive 2002/21/CE, affaires BE/2007/0735 et BE/2007/0736, 3/01/2008, p. 7.

215 Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques, (2002/C 165/03), considérant 20.

fondements économiques ou juridiques de la présente décision seraient remis en cause. Dans ce cadre, l'IBPT a introduit un système visant à suivre scrupuleusement le développement du marché. L'article 54 de la loi précise par ailleurs que l'IBPT détermine les marchés pertinents après chaque publication par la Commission européenne de sa recommandation concernant les marchés pertinents de produits et services et à intervalle régulier. L'article 55 souligne encore qu'une analyse de ces marchés doit être effectuée le plus rapidement possible après l'adoption ou la révision de cette Recommandation.

## **7.2 Voies de recours**

505. 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'introduire un recours contre 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.
506. 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.

### 7.3 Signatures

Axel Desmedt  
Membre du Conseil

Charles Cuvelliez  
Membre du Conseil

Catherine Rutten  
Membre du Conseil

Luc Hindryckx  
Président du Conseil

Annexes à l'analyse de marché relative à la  
terminaison d'appel sur le réseau  
téléphonique public en position déterminée

## Annexe A: Comparaison internationale des obligations imposées (opérateur historique/opérateurs alternatifs)

Country		Access / Inter-connection	Non discrimination	Transparency	Accounting Separation	Price control	cost accounting	symmetry of termination tariffs
Austria	Incumbent							Yes
	OLO							
Belgium (1)	Incumbent							Yes
	OLO							
Denmark	Incumbent							Yes between most operators, incl. biggest operator groups DNA, Elisa and Telia Sonera Finland
	OLO							
	Telena, Telia, Colt					Symmetry with incumbent		
Finland	11 biggest operators exceeding €20m turnover							No
	OLO (2)							
France	Incumbent							No
	OLO							
Germany	Incumbent							Yes
	OLO					(3)		
Greece	Incumbent							
	OLO					Price cap		
Ireland	Incumbent							No
	OLO					(4)		
Italy	Incumbent							Yes
	OLO							

Country		Access / Inter-connection	Non discrimination	Transparency	Accounting Separation	Price control	cost accounting	symmetry of termination tariffs
Luxembourg	Incumbent							Yes
	OLO							
Netherlands	Incumbent							Yes
	OLO							
Portugal	Incumbent							No (delayed reciprocity)
	OLO							
Spain	Incumbent							No
	OLO							
Sweden	Incumbent				Cost orientation			Yes
	OLO				Fair & reasonable prices			
UK	Incumbent							No - Reciprocity. Ofcom has proposed that ANO's doing should be symmetrical with BT's lowest termination rates
	OLO							

(1) Obligations imposées dans le cadre de la présente décision

(2) All SMP Operators

(3) Ex post price control

(4) Price control obligation (and glide path towards an efficient rate) applies only when an ANO reaches a market share of 5% of total direct access paths or, if that an ANO does not reach such a threshold, 5 years from the effective date of the final decision in relation to this market

Les cases sont en couleur si les obligations sont imposées dans les pays respectifs.

Figure 43: Aperçu des remèdes appliqués dans l'UE 15 [Source: Cullen International, décembre 2011]

## **Annexe B: Synthèse des commentaires formulés par les opérateurs lors de la consultation nationale**

La consultation nationale relative au Marché 3/2007 a eu lieu entre le 7 septembre 2011 et le 5 octobre 2011. Six opérateurs ou groupes d'opérateurs ont répondu dans les délais prescrits. La synthèse de leurs commentaires se trouve ci-dessous.

### **Belgacom**

1. Belgacom n'est pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle les opérateurs alternatifs ne seraient pas touchés par la non-discrimination en matière de prix, étant donné qu'en l'occurrence, il s'agit d'un marché qualifié de marché "two-way access"<sup>216</sup>. Il en découle en effet que les opérateurs alternatifs peuvent organiser des subventions croisées, alors que Belgacom se voit refuser cette possibilité. Aussi Belgacom propose-t-elle que tous les opérateurs soient dispensés de cette obligation.
2. Si l'IBPT devait décider de ne pas renoncer à cette mesure, Belgacom tient à souligner que cette obligation s'arrêtera au moment où les tarifs de terminaison d'appel seront déterminés en fonction des coûts incrémentaux.
3. Belgacom souligne que même après la suppression du surcoût de 15% pour les opérateurs alternatifs, il continuera d'exister une asymétrie, étant donné que Belgacom propose un tarif de terminaison local, mais que les opérateurs alternatifs refusent de proposer un tarif local (moins onéreux). Belgacom demande donc de totalement supprimer cette asymétrie en imposant un tarif moyen aux opérateurs alternatifs sur leurs points d'interconnexion actuels qui correspond au tarif local/régional moyen (IAA) de terminaison d'appel chez Belgacom.
4. Belgacom souligne que pour les marchés de détail (3/2003) et (5/2003), une révision de l'analyse de marché doit être effectuée d'urgence, compte tenu de l'évolution rapide des marchés en question et de l'évolution tant de leur dimension géographique que de leurs rapports de marché.
5. Selon Belgacom, l'application de la méthode LRIC est inconciliable avec l'obligation de répercussion sur les prix de détail (étant donné que les coûts de détail devraient également être partiellement régulés en fonction du LRIC). Donc, avant d'appliquer la méthodologie LRIC, il faut d'abord supprimer la régulation de détail.

### **Opérateurs alternatifs puissants**

6. Un opérateur souligne que les opérateurs alternatifs sont confrontés à un climat de concurrence très pénible (et diverses pratiques exclusives de la part de Belgacom).

---

<sup>216</sup> Dans ce cadre tous les acteurs interviennent simultanément en tant qu'acheteur et vendeur du service de terminaison de la téléphonie vocale.

7. Quelques opérateurs font remarquer qu'il manque une analyse de la nature de la concurrence sur le marché de détail et qu'il faudrait tenir compte du marché des produits groupés.

### Obligations

8. Trois opérateurs se demandent pourquoi des obligations plus lourdes sont nécessaires comparé à la décision précédente, étant donné que les opérateurs alternatifs ne se sont jamais plaints des conditions d'interconnexion appliquées.

Certains opérateurs demandent un traitement asymétrique par rapport à d'autres opérateurs étant donné qu'ils ont des coûts différents, sont en train de réaliser des investissements conséquents et attirent l'attention de l'IBPT sur le fait que la Recommandation de la Commission européenne n'est pas contraignante et doit être appliquée compte tenu des circonstances propres à chaque Etat membre.

### Non-discrimination

9. Trois opérateurs demandent qu'il soit expressément mentionné que le principe des « Chinese Wall » ne s'applique pas aux OLO.

### Contrôle des prix

10. Selon plusieurs opérateurs, il n'y a pas de raison de supprimer le BRIO +15%. Leurs arguments sont énumérés ci-après:
  - Des économies d'échelles toujours moins grandes que Belgacom
  - Discrimination en faveur des opérateurs mobiles étant donné qu'à leur niveau, il est toujours prévu une asymétrie en faveur des nouveaux entrants jusqu'en 2012. En d'autres mots, une égalité de traitement entre les opérateurs de terminaison fixe et mobile est demandée.
  - 15% d'asymétrie n'a pas de conséquences négatives
  - Les parts de marché de Belgacom sont toujours très élevées, alors que dans certains pays, des tarifs asymétriques continuent cependant d'être pratiqués.
11. Deux opérateurs citent l'obligation de motivation spéciale de l'IBPT pour exclure pour un opérateur sans historique de monopole certains coûts qui ne seraient pas efficaces, en se référant à l'arrêt de la Cour d'appel du 29 juin 2011.
12. Quelques opérateurs indiquent que les investissements de réseau doivent pouvoir être récupérés (à court terme). Les investissements élevés de départ doivent être pris en considération pour la régulation des tarifs de gros.
13. Selon un certain opérateur, il convient de tenir compte de la position de négociation particulièrement forte occupée par Belgacom qui à l'époque a empêché d'autres opérateurs d'appliquer des tarifs différents des tarifs BRIO réciproques.
14. Un opérateur souligne que le lien qui existait dans la décision précédente entre l'implémentation de l'interconnect IP par Belgacom et l'introduction de la symétrie

disparaît désormais suite à l'introduction de la symétrie qui reporte sine die l'introduction de l'interconnect IP.

15. Quelques opérateurs se rangent derrière l'arrêt du CBb aux Pays-Bas concernant l'illégalité du modèle LRIC pur, étant donné que l'orientation sur les coûts ne peut pas conduire à la détermination de tarifs ne permettant pas à l'opérateur régulé de couvrir ses coûts (la situation asymétrique sur le marché de détail complique la récupération par les opérateurs alternatifs des frais fixes via le marché de détail non compétitif).
16. Un opérateur estime que le LRIC pur, qui va plus loin que l'orientation sur les coûts, n'est pas indiqué et est disproportionné (certainement pas pour les OLO), étant donné que les coûts fixes doivent être récupérés via le marché de détail (compétitif), qui n'est malheureusement pas concurrentiel.
17. Deux opérateurs demandent d'instaurer un glidepath vers le LRIC pur car la baisse des tarifs pourrait être considérable (les tarifs *purement LRIC* ne sont en effet pas encore connus). Dans ce cadre, ils demandent à bénéficier du même traitement que les opérateurs mobiles.

## Annexe C: Avis du Conseil de la concurrence

Le projet de décision a été transmis au Conseil de la concurrence le 20 octobre 2011. Le Conseil de la concurrence a rendu son avis le 21 novembre 2011. Cet avis fait l'objet d'un document séparé qui fait partie intégrante de la présente décision. Vous trouverez ci-après un résumé des principales remarques formulées.

1. Le Conseil de la concurrence marque son accord sur la définition du marché pertinent où un marché de terminaison séparé est défini par opérateur et ce dernier y occupe une position de monopole.
2. Le Conseil de la concurrence demande des précisions sur l'appartenance ou non des appels non géographiques au marché de la terminaison fixe.
3. Le Conseil estime que, s'il en est déjà question, un effet waterbed aurait dû avoir lieu entre 2007 et 2009, en d'autres mots au cours d'une période où les tarifs de terminaison fixes ont très fortement baissé pour certains opérateurs.
4. Le Conseil fait remarquer que le projet de décision ne prévoit dans aucun planning l'implémentation du modèle BULRIC. Il n'est également indiqué nulle part si l'on se dirige vers ces tarifs LRIC via un glidepath ou s'ils seront d'application en une fois. D'autre part, les conséquences de l'application du modèle LRIC ne sont abordées nulle part. Selon le Conseil, ces imprécisions nuisent à l'efficacité des mesures imposées.
5. Le Conseil se demande comment la symétrie sera réellement implémentée. En conséquence de ces imprécisions rien ne garantit que les conséquences favorables escomptées d'une approche symétrique se réaliseront effectivement.
6. Le Conseil remet en question la nécessité d'une mesure de non-discrimination interne étant donné que d'autres mesures ont déjà été imposées (tarifs symétriques basés sur les coûts incrémentaux, la séparation comptable et l'imputation des coûts).

## **Annexe D: Commentaires de la Commission européenne**

Le projet de décision a été soumis à la Commission européenne le 30 décembre 2011. Le 30 janvier 2012, la Commission a transmis ses remarques à l'IBPT. Ces commentaires font l'objet d'un document séparé qui fait partie intégrante de la présente décision.

La Commission européenne indique dans sa réaction qu'il fallait faire mention dans la décision définitive d'un calendrier relatif à l'imposition de tarifs de terminaison basé sur le BU-LRIC afin d'offrir aux acteurs du marché une certaine sécurité concernant la hauteur des tarifs de terminaison fixe pour les prochaines années.