



IBPT

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

DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT

DU 14 JUIN 2010

CONCERNANT

**LA NECESSITE DE PROLONGER LES MESURES PROVISOIRES
POUR ASSURER L'ACCESSIBILITE DES NUMEROS VAS AU
DEPART DU RESEAU BASE**

Version publique

TABLE DES MATIÈRES

1	Objet.....	3
2	Rétroactes.....	3
3	Bases juridiques.....	3
4	Synthèse des réponses à la consultation.....	4
5	Analyse de l'IBPT.....	7
	5.1 SUR LA NÉCESSITÉ DE PROLONGER LES MESURES PROVISOIRES.....	7
	5.2 SUR LES CONDITIONS DES MESURES PROVISOIRES.....	8
6	Décision.....	9
7	Voies de recours.....	9

1 OBJET

1. La présente décision évalue la nécessité de prolonger ou non les mesures provisoires adoptées pour assurer l'accessibilité des services à valeur ajoutée au départ du réseau Base¹.

2 RÉTROACTES

2. Le 14 avril 2010, l'IBPT a adopté des mesures provisoires pour assurer l'accessibilité des services à valeur ajoutée au départ du réseau Base.
3. Dans cette décision, l'IBPT annonçait son intention d'examiner, sur base d'une consultation des opérateurs, la nécessité de prolonger ou non ces mesures provisoires au-delà du 15 juin 2010.
4. Les opérateurs ont été consultés par courrier électronique le 28 mai 2010. Le délai de réponse était fixé au 3 juin 2010.

3 BASES JURIDIQUES

5. L'article 51 § 1er de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques prévoit que, si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord pendant les négociations relatives à l'accès, l'Institut peut intervenir, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'une des parties, après les avoir entendues, [afin de promouvoir un accès approprié conformément à ce qui est stipulé dans ce titre et] afin de garantir le respect des objectifs fondamentaux prévus aux articles 6 à 8].
6. L'article 51, § 2, de la loi du 13 juin 2005 prévoit que, sans préjudice des mesures prévues à l'article 55, § 3, l'Institut peut [toujours et de sa propre initiative] imposer aux opérateurs qui contrôlent l'accès aux utilisateurs finals les obligations nécessaires pour garantir la connectivité de bout en bout. L'Institut peut à cet effet imposer les obligations qu'il estime nécessaires concernant l'accès à fournir, ce qui implique dans les cas le justifiant également l'obligation d'assurer l'interconnexion de leurs réseaux là où elle n'est pas

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

encore réalisée [ou de garantir que les personnes visées à l'article 115, ainsi que les administrations publiques, les services de police et les institutions internationales soient ou restent accessibles].

7. Conformément à l'article 20, § 1er, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, « En cas d'urgence, lorsqu'il existe un risque de préjudice grave et difficilement réparable, le Conseil adopte immédiatement les mesures provisoires appropriées dont il détermine la durée, [sans que celle-ci ne puisse initialement excéder deux mois. La durée totale des mesures provisoires peut être portée à un maximum de quatre mois, moyennant motivation par le Conseil de la nécessité de prolonger le délai initial]² ».

4 SYNTHÈSE DES RÉPONSES À LA CONSULTATION

8. Dans sa consultation du 28 mai 2010, l'IBPT interrogeait les opérateurs sur :
- La situation actuelle sur le marché ;
 - L'existence de négociations commerciales en cours et, dans l'affirmative, sur le délai dans lequel ces négociations pouvaient aboutir ;
 - La nécessité de prolonger les mesures provisoires adoptées le 14 avril 2010.
9. Les entreprises ou organisations suivantes ont fourni une contribution dans le cadre de cette consultation (par ordre alphabétique) :
- 21Net
 - 3Starsnet
 - Atlantic Telecom
 - Belgacom
 - Brutélé
 - BT
 - Colt
 - KPN Group Belgium
 - LiegeAirport
 - Mobistar
 - Telenet
 - Verizon Business

- Vtesse Networks
- WIN

10. En dehors de KPN, ces entreprises ou organisations ne sont pas nommément citées dans la suite de cette décision. Leur nom est remplacé par des expressions telles que « un opérateur » ou « un répondant ».
11. Parmi ces répondants, certains se limitent à indiquer qu'ils ne sont pas concernés par la problématique des appels VAS ou à renvoyer vers leurs prises de position antérieures.
12. Certains commentaires ne concernent pas l'éventuelle reconduction des mesures provisoires mais d'autres sujets plus ou moins liés (p.ex. la responsabilité des opérateurs d'accès ou la mise en place d'une base de données permettant d'identifier les fournisseurs de services à valeur ajoutée). Ces sujets ne sont pas abordés dans la présente décision³.
13. En ce qui concerne la situation actuelle sur le marché :
- 13.1. Plusieurs répondants soulignent les difficultés découlant de l'arrêté royal du 24 mars 2009, modifiant l'arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à la gestion de l'espace de numérotation et à l'attribution et au retrait des droits d'utilisation des numéros et de l'alignement des plafonds tarifaires pour les appels VAS passés depuis les réseaux fixes et mobiles.
- 13.2. Un opérateur rappelle son opposition aux charges de collecte d'appel excessives sur les réseaux mobiles, source de distorsion de concurrence entre réseaux fixes et mobiles.
- 13.3. Plusieurs opérateurs regrettent le manque de transparence et l'insécurité quant aux tarifs de gros pour les appels VAS⁴). Ils dénoncent également le risque de facturation rétroactive de la collecte sur les réseaux mobiles. Un opérateur souligne que les fournisseurs de services sont également victimes de cette incertitude entourant les tarifs.

² Ainsi modifié par article 4 de la loi du 18 mai 2009 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques (M.B. 04/06/2009).

³ Certains commentaires pourront cependant être examinés dans le cadre d'une consultation plus générale au sujet des appels vers les numéros non-géographiques, première étape d'une analyse de marché.

⁴ Un de ces opérateurs estime cependant incorrect de parler de « collecte » pour les appels VAS.

- 13.4. Certains opérateurs expriment des doutes quant à l'application du principe de connectivité de bout en bout pour les appels VAS.
 - 13.5. KPN conteste le raisonnement de l'IBPT en ce qui concerne la collecte des appels VAS et considère que c'est plutôt le marché de la terminaison des appels VAS qui serait pertinent pour une régulation ex ante.
14. En ce qui concerne l'existence de négociations relatives aux tarifs VAS :
- 14.1. Un répondant déclare ne pas avoir entamé de négociations commerciales dans l'attente des résultats des initiatives du Conseil de la concurrence et de l'IBPT.
 - 14.2. Plusieurs répondants déclarent que des négociations sont en cours mais qu'il est difficile de déterminer la date à laquelle un accord pourra être trouvé⁵. Un répondant déclare que les négociations sont complexes. Deux répondants déclarent qu'elles se déroulent lentement. Des délais de un à quatre mois sont évoqués.
 - 14.3. KPN déclare que certains opérateurs ont reconnu le caractère raisonnable de ses tarifs de gros. [confidentiel]. KPN estime que les opérateurs de terminaison n'ont pas d'incitant à négocier tant qu'ils bénéficient des mesures provisoires imposées par l'IBPT.
 - 14.4. Un opérateur se déclare obligé de suivre ce qui est décidé par les grands opérateurs.
15. En ce qui concerne la nécessité de prolonger les mesures provisoires imposées à KPN :
- 15.1. Plusieurs répondants concluent à la nécessité de prolonger les mesures provisoires imposées à KPN. Ils justifient cette nécessité par l'absence d'accord sur les tarifs de gros applicables, par la nécessité d'assurer la connectivité de bout en bout et la continuité des services, par les intérêts des utilisateurs, par le besoin de sécurité juridique et financière (p.ex. éviter le risque de facturation rétroactive).
 - 15.2. Un répondant suggère de prolonger les mesures provisoires tout en fixant une date butoir permettant de clôturer des négociations rapidement entre toutes les parties. Un autre insiste sur la nécessité d'éviter des abus de position dominante pendant la période qui séparerait la fin des mesures provisoires et une décision faisant suite à une analyse de marché.
 - 15.3. Un opérateur est favorable à la levée des mesures provisoires si le risque de blocage de trafic qui les avait motivées n'existe plus. Il estime en outre que le maintien des mesures provisoires entraverait le jeu des négociations sur le prix de collecte des appels VAS.

- 15.4. Un opérateur estime que toutes les parties devraient poursuivre sereinement les négociations sans se retrancher derrière des mesures provisoires ou une possible analyse de marché.
- 15.5. KPN estime que le principe de connectivité de bout en bout ne s'applique pas aux appels VAS, donc que les mesures provisoires ne sont pas justifiées. En tout état de cause, ces mesures ne sont pas proportionnées à leur objectif de protection des utilisateurs et devraient être ciblées sur les services dont l'accessibilité est particulièrement importante pour les utilisateurs (Touring, Card Stop). KPN avance différents arguments pour plaider le caractère raisonnable de ses tarifs de gros et conclut que, si l'IBPT devait prolonger l'obligation de connectivité de bout en bout, le tarif de gros applicable devrait être celui demandé par KPN.

5 ANALYSE DE L'IBPT

5.1 SUR LA NÉCESSITÉ DE PROLONGER LES MESURES PROVISOIRES

16. L'IBPT estime que les éléments suivants doivent être pris en considération pour apprécier la nécessité de prolonger ou non les mesures provisoires :
 - 16.1. Aucun accord n'a été conclu sur les tarifs de gros entre KPN et les opérateurs hébergeant des service providers.
 - 16.2. Les négociations n'ont progressé (sans aboutir) qu'avec certains opérateurs. Dans les autres cas, les négociations n'ont pas progressé, voire ne se sont pas poursuivies.
 - 16.3. Dans les cas où des négociations ont eu lieu, il reste parfois des divergences sérieuses entre les parties et il n'y a pas d'indications quelles pourraient être résolues à court terme.
 - 16.4. Etant donné que le désaccord sur les tarifs de gros persiste et que KPN ne se distancie nullement de son intention de bloquer tout ou partie du trafic VAS, l'urgence et les risques pour la connectivité de bout en bout et pour les utilisateurs, identifiés dans la décision du 14 avril 2010, n'ont pas disparu.
17. Au vu des éléments qui précèdent, une prolongation des mesures provisoires au delà du 15 juin 2010 paraît justifiée.

⁵ Cette constatation est parfois faite également pour ce qui concerne les négociations avec d'autres opérateurs mobiles que KPN.

5.2 SUR LES CONDITIONS DES MESURES PROVISOIRES

18. Il n'appartient pas à l'IBPT de décider quels services méritent ou non de bénéficier de la connectivité de bout en bout. En outre, vu le nombre de numéros concernés, un tel exercice nécessiterait un laps de temps conséquent. Il aurait été nécessaire d'identifier et de contacter individuellement tous les fournisseurs de services et de contenu concernés. L'IBPT estime dès lors qu'il n'est pas possible de limiter la portée des mesures provisoires aux appels vers certains services qui auraient une importance supérieure à d'autres.

19. Etant donné l'impossibilité à court terme de rassembler les données nécessaires et de déterminer des prix appropriés en tenant compte des intérêts des différents acteurs de la chaîne de valeur, l'IBPT estime qu'il n'y a pas d'autre alternative que de maintenir à titre transitoire les conditions pratiquées depuis juillet 2009, c'est-à-dire les prix déterminés dans l'offre de référence BRIO de Belgacom (la facturation entre opérateurs étant modifiée de manière à respecter les dispositions fiscales entrée en vigueur le 1er avril 2010). Dans les prochains jours, l'IBPT va collecter des données sur les volumes, les coûts et les tarifs qui pourront servir soit dans le cadre des présentes mesures provisoires, soit dans le cadre de l'analyse de marché annoncée par une communication du 4 mai 2010. Dans cette communication, l'IBPT a conclu que l'IBPT est d'avis que l'option de régulation la plus appropriée est d'effectuer une analyse du marché de la collecte d'appels vers des services à valeur ajoutée au départ des réseaux mobiles.

20. L'IBPT estime que l'imposition de mesures provisoires et d'un tarif transitoire ne constitue pas un frein à la recherche d'un accord commercial. La validité des mesures provisoires est par définition limitée dans le temps. Les parties ne peuvent préjuger de la situation qui prévaudra après l'échéance des mesures provisoires, pas plus qu'elles ne peuvent préjuger des conclusions de l'analyse de marché annoncée par l'IBPT. Les parties conservent donc une incitation à utiliser le laps de temps que durent les mesures provisoires pour trouver un accord commercial.

21. L'IBPT estime que les éléments dans l'analyse de la balance d'intérêts, effectués dans la décision du 14 avril 2010, ne se sont pas modifiés. L'IBPT estime qu'il convient toujours d'accorder une importance supérieure aux intérêts des utilisateurs (la connectivité de bout en bout) par rapport à ceux de KPN (éviter des marges faibles ou négatives).

22. Au vu des éléments qui précèdent, l'IBPT estime approprié de maintenir les mesures provisoires telles que définies dans la décision du 14 avril 2010.

6 DÉCISION

23. Après avoir dûment considéré les points de vue des parties concernées, tels que ceux-ci sont exprimés dans leur correspondance ou lors de réunions d'une part, et d'autre part, les objectifs généraux du cadre réglementaire en matière de promotion de la concurrence, d'efficacité économique et de défense des intérêts des consommateurs, l'Institut adopte la décision suivante :

23.1. Les mesures provisoires adoptées le 14 avril 2010 sont prolongées jusqu'au 15 août 2010 inclus.

23.2. L'IBPT se réserve le droit de modifier les conditions financières lorsqu'il aura pu rassembler et analyser les données nécessaires (le cas échéant, avant le terme des présentes mesures provisoires).

23.3. L'IBPT se réserve le droit de modifier le terme ou les conditions de ces mesures provisoires dans le cas où interviendrait une décision du Conseil de la concurrence dans le cadre d'un règlement de litige entre KPN et d'autres opérateurs.

23.4. Si les circonstances devaient le justifier, l'IBPT pourrait, pour continuer à garantir la connectivité de bout en bout, envisager d'adopter une décision sur une base définitive (donc sans plus faire appel à des mesures urgentes et provisoires) conformément à l'article 51, § 2, de la loi du 13 juin 2005.

23.5. La présente décision est adoptée sans préjudice d'un éventuel réexamen du marché de la collecte d'appel sur les réseaux fixes ou mobiles.

7 VOIES DE RECOURS

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

25. 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.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Charles Cuvelliez
Membre du Conseil

Catherine Rutten
Membre du Conseil

Luc Hindryckx
Président du Conseil