



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

COMMUNICATION DU CONSEIL DE L'IBPT

DU 2 DECEMBRE 2009

**CONCERNANT LA POLITIQUE DE L'INSTITUT AFIN DE
GARANTIR L'ACCES NON DISCRIMINATOIRE AUX NUMEROS
COURTS POUR LES SERVICES SMS ET MMS A VALEUR
AJOUTEE**

Table des matières

| | |
|--|---|
| I. Contexte | 3 |
| II. Résultats de la consultation sur le projet de communication..... | 3 |
| III Analyse..... | 4 |
| IV. Conclusion..... | 9 |

I. CONTEXTE

Le 6 juillet 2009, l'IBPT a reçu une lettre d'un opérateur exprimant le souhait de pouvoir accéder, dans le cadre des activités "full MVNO" qu'il déploie, aux numéros courts pour la fourniture de services SMS et MMS à valeur ajoutée.

Le plan de numérotation de ces services est défini aux articles 69 à 72 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à la gestion de l'espace de numérotation national et à l'attribution et au retrait des droits d'utilisation de numéros, modifié par l'arrêté royal du 24 mars 2009 (abrégé ici AR Numérotation).

Si l'on souhaite que ce même service à valeur ajoutée soit joignable en composant le même numéro court indépendamment de l'opérateur choisi par l'abonné, ces numéros doivent être coordonnés entre eux. Ce phénomène est intrinsèquement lié au caractère de ces services et à leur mode d'implémentation technique (aucun modèle de transit n'est utilisé; mais chaque opérateur doit disposer d'une connexion directe avec le fournisseur de services SMS/MMS).

La présente communication explique les résultats de l'analyse de l'IBPT de quelques problèmes relatifs à l'applicabilité pratique et à la conformité avec les règles européennes des procédures d'obtention des droits d'utilisation des numéros issus du plan de numérotation pour les services SMS et MMS et définit la politique de l'IBPT en la matière.

II. RÉSULTATS DE LA CONSULTATION SUR LE PROJET DE COMMUNICATION

1. Une consultation écrite du marché sur le projet de communication a été organisée du 8 septembre 2009 au 28 octobre 2009. Telenet SA et le GSM Operators Forum (GOF) y ont répondu.

2. Les réponses fournies par ces entreprises sont considérées comme confidentielles par l'IBPT. Aussi, ce document de synthèse des réponses est rédigé de manière à ce que le texte ne permette pas de déduire qui a répondu quoi à la consultation. A cet effet, dans le document de synthèse, aucun des noms cités ci-dessus n'est mentionné, mais on trouve "une entreprise" ou "des entreprises" ou "répondant" ou "répondants" dans le texte à chaque fois qu'il est fait référence à une réponse spécifique. De même, ce sont uniquement les éléments soulignés par les répondants et portant sur des aspects directement soulevés dans le contexte de la consultation qui sont traités.

3. Les deux répondants marquent leur accord sur l'analyse réalisée et la conclusion. Un répondant plaide pour la mise sur pied d'un groupe de travail opérationnel entre les opérateurs mobiles concernés sous la surveillance de l'IBPT. L'autre répondant souligne que la proposition dans le projet de communication ne peut offrir qu'une solution temporaire dans le cadre de laquelle il y a lieu d'élaborer d'urgence une solution structurelle.

4. L'IBPT note que les deux parties marquent leur accord sur l'analyse et la conclusion du projet de communication et (1) examinera plus avant par le biais d'un processus global (impliquant également les fournisseur de services SMS/MMS) comment un cadre juste, ouvert et non-discriminatoire peut être structurellement défini en matière de gestion de numéros courts SMS et MMS et (2) évaluera dans quelle mesure un groupe de travail ouvert et accessible à tous les opérateurs GSM et MVNO est requis afin de créer un cadre équitable et transparent en matière d'accords opérationnels d'implémentation des numéros SMS/MMS (ces deux éléments ne relèvent cependant pas de la présente communication).

Dès lors, la présente communication reprend intégralement et sans modifications l'analyse et la consultation du projet de communication.

III ANALYSE

1. Aperçu des règles de procédure pertinentes pour la réservation et l'attribution de numéros courts SMS et MMS

Conformément à l'article 4 de l'AR Numérotation, tous les opérateurs, MVNO compris, ont le droit d'introduire une demande de réservation des numéros courts SMS et MMS et peuvent ensuite obtenir des droits d'utilisation pour ces numéros.

La procédure de principe pour la réservation de la capacité de numérotation est reprise à l'article 10 de l'AR Numérotation.

L'article 13 de l'AR Numérotation stipule quelles sont les modalités à prendre lorsque l'IBPT reçoit plusieurs demandes pour la même capacité de numérotation. Cet article est libellé comme suit :

“Art. 13. Si deux ou plusieurs demandeurs demandent la même capacité de numérotation, le demandeur qui a introduit la première demande valable bénéficiera des droits primaires.

Si plusieurs demandes valables sont introduites le même jour pour une même capacité de numérotation, l'Institut organisera une tentative de conciliation pour l'attribution des droits primaires, secondaires, tertiaires, et suivants.

Si une conciliation n'est pas possible, l'Institut organise un tirage au sort.

Par dérogation au paragraphe premier, un même numéro SMS ou MMS comme visé aux articles 71 et 72 peut être demandé par plusieurs demandeurs et être attribué à plusieurs demandeurs, à condition que les demandeurs s'engagent à mettre ce numéro en service de manière coordonnée sur leur réseau individuel.

L'article 13 de l'AR Numérotation institue donc le principe de base du **"premier arrivé, premier servi"**.

Le régime dérogatoire de l'article 13, quatrième alinéa, est justifié comme suit dans le Rapport au Roi: "L'article 13, alinéa 4, prévoit une exception aux principes précités afin de tenir compte de la situation spécifique des numéros courts SMS et MMS. *Les numéros courts SMS et MMS sont intrinsèquement des codes propres à chaque réseau de communications électroniques individuel. Il n'existe actuellement aucun arrangement contractuel par lequel un opérateur mobile donne accès à des utilisateurs finals d'autres opérateurs mobiles à ses numéros courts SMS et MMS. Toutefois, lorsqu'un service payant via un réseau de communications électroniques est proposé via de tels codes, le but est que ces codes puissent être choisis par tous les utilisateurs finals de services de communications électroniques mobiles. Si le principe de 'premier arrivé, premier servi' était appliqué dans ce cas, les numéros courts concernés ne seraient joignables qu'à partir d'un seul réseau mobile pour les utilisateurs finals raccordés à ce réseau mobile. Pour éviter cette situation, il est autorisé que plusieurs opérateurs mobiles puissent demander et obtenir le même numéro court, à condition qu'ils s'engagent à ouvrir le numéro court concerné en même temps au trafic.*

L'article 73 de l'AR Numérotation règle spécifiquement la procédure de demande de numéros courts SMS et MMS pour des services à valeur ajoutée et stipule: *"Par dérogation à l'article 13, la capacité de numérotation visée aux articles 71 et 72 peut être réservée simultanément par plusieurs opérateurs, à condition que les demandes concernant la même capacité de numérotation soient introduites auprès de l'Institut dans un laps de temps de trois jours ouvrables maximum selon les modalités prévues à l'article 10. Si l'Institut approuve les demandes de réservation visées au présent alinéa, il s'agit d'une réservation simultanée de la capacité de numérotation en question."* Cela signifie concrètement que si un service donné doit être joignable depuis deux ou plusieurs réseaux d'opérateurs, ces derniers doivent coordonner leur demande. Cela s'explique par le fait que ces numéros sont assignés aux opérateurs qui exploitent le réseau d'accès. Indépendamment de cela, des opérateurs peuvent réserver des numéros courts pour des services uniquement accessibles depuis leur propre réseau.

2. Description des conséquences de l'application stricte des règles de procédure à un nouvel arrivant sur le marché

Une application stricte des principes précédents à un opérateur qui, après l'entrée en vigueur du plan de numérotation public pour les services SMS ou MMS et après l'attribution d'une réservation commune aux opérateurs existants, souhaite, en tant que nouvel acteur sur le marché, offrir l'accès à des services existants à valeur ajoutée via des numéros courts SMS ou MMS, conduit aux résultats suivants:

Vu que le "nouvel arrivant" n'a pas pris part à la demande de réservation commune initiale du ou des numéros courts SMS ou MMS et n'a par définition pas transmis sa demande à l'IBPT dans un laps de temps de trois jours ouvrables maximum (article 73, première phrase de l'AR Numérotation), il ne peut pas prétendre à la "réservation simultanée" visée à l'article 73, deuxième phrase de l'AR Numérotation¹.

Un opérateur ayant obtenu des droits de réservation secondaires sur la capacité de numérotation ne peut pas utiliser la capacité en question, tant que des droits primaires reposent sur elle.

Cet opérateur (généralement un nouvel arrivant ou du moins un acteur qui initialement n'a pas introduit de demande commune) a sans mesures complémentaires au niveau réglementaire ou régulateur deux possibilités pour quand même permettre à ses utilisateurs finals d'accéder à l'application en question:

1. Il demande de la capacité qui n'est pas encore réservée.

Cette option est tout sauf conviviale. Elle fait en sorte que les utilisateurs finals doivent, en fonction de leur opérateur, utiliser un numéro différent et que les fournisseurs de services doivent gérer deux numéros, les intégrer dans la publicité, et ainsi de suite.

La nécessité d'associer deux numéros courts (ou plusieurs numéros courts, dans l'éventualité de l'entrée (des entrées) de nouveaux acteurs du marché) à la même application mènera également à bref délai à une pénurie ou dans certains cas à un manque de numéros du plan de numérotation pour les services SMS et MMS.

De plus, cette option crée des barrières supplémentaires à l'accès au marché (qui sont renforcées lors d'éventuelles nouvelles entrées).

2. Le nouvel arrivant demande aux opérateurs ayant droit à une capacité de numérotation réservée commune de renoncer à cette capacité de numérotation et d'introduire une nouvelle demande coordonnée, incluant le nouvel arrivant (pour se joindre dans un laps de temps de trois jours ouvrables à la demande du nouvel arrivant).

Cette manière de travailler est relativement fastidieuse pour les opérateurs ayant déjà obtenu des droits d'utilisation pour la capacité de numérotation concernée et entraîne de nouveaux frais de réservation pour ces opérateurs. Lorsque la capacité de numérotation est déjà mise en service, la capacité de numérotation initiale doit en outre être mise hors service par les opérateurs ayant déjà obtenu des droits d'utilisation (voir note de bas de page 1).

Enfin, cette méthode devra être répétée à chaque nouvelle entrée d'un acteur sur le marché.

Dans cette option, le nouvel arrivant n'a aucune garantie de la collaboration des opérateurs existants. Les opérateurs existants n'ont que peu ou pas de stimulant à collaborer volontairement à une nouvelle demande coordonnée.

¹ Le principe de la réservation secondaire, qui peut être déduit de l'article 13, alinéa premier, n'est pas applicable à une réservation commune de capacité de numérotation issue du plan de numérotation des services SMS et MMS, en raison de l'alinéa quatre de l'article 13 de l'AR Numérotation.

3. Recouplement avec les règles du cadre européen

Il ressort des éléments précédents que les opérateurs arrivant plus tard sur le marché ne peuvent pas faire une utilisation utile du règlement prévu à l'article 73 relatif à la réservation commune d'un numéro court SMS ou MMS pour une application existante donnée. Dans la pratique, ils ne peuvent jamais permettre à leurs utilisateurs finals ayant le même numéro d'accéder à cette application.

Conformément au droit européen, les états membres doivent cependant veiller à ce que "*des numéros et des séries de numéros adéquats soient fournis pour tous les services de communications électroniques accessibles au public*" (art. 10.1, deuxième phrase, directive Cadre).

De plus, l'obligation d'établir des procédures d'assignation des ressources nationales de numérotation objectives, transparentes et non discriminatoires repose sur les autorités réglementaires nationales (art. 10.1, troisième phrase, directive Cadre). En outre, les ARN doivent mettre en oeuvre les plans de numérotation et les procédures associées d'une manière qui assure l'égalité de traitement à tous les fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public.

Egalement conformément à l'article 5.2, alinéa deux, de la directive Autorisation, les procédures d'octroi des droits individuels d'utilisation de numéros doivent être ouvertes, transparentes et non discriminatoires.

L'IBPT estime que l'application stricte de la réglementation décrite ci-dessus a pour conséquence que les principes européens susmentionnés ne sont pas observés.

Sur le plan factuel, il est en effet un fait que les numéros courts SMS ou MMS sont intrinsèquement des codes propres à tout réseau de communications électroniques individuel. Si un nouvel arrivant sur le marché veut mettre en service les mêmes codes pour la même application, alors c'est parfaitement possible au niveau technique, sans avoir d'impact sur les autres opérateurs (il n'y a par exemple pas lieu de conclure d'accords d'interconnexion ou de convenir d'autres arrangements de routage avec d'autres opérateurs) ou les utilisateurs finals.

L'application stricte des règles de procédure décrites ci-dessus empêche la mise en service des codes concernés pour le nouvel arrivant. En effet, il n'a pas, comme exigé par l'article 73, première phrase de l'AR Numérotation, demandé dans un laps de temps de trois jours ouvrables de réservation commune avec d'autres de la capacité de numérotation. Vu qu'il n'a pas effectué de demande de réservation commune, le nouvel arrivant ne peut pas davantage profiter d'une réservation simultanée de la capacité de numérotation au sens de l'article 73, deuxième phrase de l'AR Numérotation.

Ainsi, la réglementation en matière de demande de capacité de numérotation issue du plan de numérotation pour les services SMS et MMS et en particulier l'article 73 de l'AR Numérotation fait en sorte que les nouveaux arrivants ne se voient pas proposer de numéros ou de séries de numéros adéquats. De plus, les nouveaux arrivants qui se trouvent dans une situation technique similaire d'opérateur d'accès sans une raison objective sont traités différemment sur le plan procédural/juridique. Par conséquent, les règles d'assignation de la capacité de numérotation issue du plan de numérotation pour les services SMS et MMS sont discriminatoires à cet égard.

4. Recouplement avec les principes réglementaires et les objectifs stratégiques d'application à l'IBPT

L'IBPT estime également qu'en cas d'application stricte des règles de procédure de l'AR Numérotation dans le contexte décrit, il agirait à l'encontre des principes réglementaires et objectifs stratégiques suivants, dont il est chargé par la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (également appelée ci-après: "la Loi"):

1° une application stricte de la réglementation décrite ci-dessus perturbe et limite la concurrence (incompatibilité avec le principe réglementaire prévu à l'article 6, 2°, de la Loi) du fait que des opérateurs existants peuvent obliger un nouvel arrivant à demander d'autres numéros ou séries de numéros pour les mêmes applications.

2° une application stricte de la réglementation susvisée entraîne une différence de traitement dans des conditions comparables des opérateurs offrant des réseaux et services de communications électroniques (incompatibilité avec le principe réglementaire prévu à l'article 7, 3°, de la Loi). Suite à l'implémentation technique de l'accès aux services SMS ou MMS à valeur ajoutée (absence d'un

modèle de transit), il est tout à fait possible qu'un nouvel arrivant sur le marché n'ayant pas d'impact sur les opérateurs existants fournisse l'accès à des services SMS ou MMS à valeur ajoutée avec la même capacité de numérotation que les opérateurs existants.

3° une application stricte de la réglementation susmentionnée met un frein à l'utilisation efficace des ressources de numérotation, car les nouveaux arrivants sur le marché et les opérateurs qui étaient déjà actifs pendant la demande individuelle ou commune d'un autre ou d'autres opérateurs devraient utiliser un autre numéro pour la même application (incompatibilité avec le principe réglementaire prévu à l'article 7,4° de la Loi), ce qui n'est en outre pas convivial.

5. Remèdes afin d'obtenir un accès non discriminatoire aux numéros courts SMS ou MMS pour la fourniture de services SMS ou MMS

Il a été décidé ci-dessus que la réglementation en matière d'accès aux numéros courts SMS ou MMS dans l'AR Numérotation était contraire au droit européen et aux principes réglementaires et objectifs stratégiques d'application à l'IBPT.

Il résulte de l'analyse dans la partie relative au recoupement avec le droit européen que cette incompatibilité découle plus particulièrement de (1) l'exigence de prendre part dans un laps de temps de trois jours ouvrables à une demande commune introduite avec d'autres pour réserver un ou plusieurs numéros courts SMS ou MMS (application de l'article 73, première phrase, AR Numérotation) et de (2) l'impossibilité en résultant d'obtenir une réservation simultanée de la capacité de numérotation concernée.

En cas d'incompatibilité des dispositions nationales avec les dispositions de droit européen, la Cour européenne de justice a décidé dans un arrêt du 22 juin 1989 (dans l'affaire 103/88 *Fratelli Costanzo c. la commune de Milan*) qu'une autorité administrative est, vu la primauté du droit européen, tenue de mettre de côté les dispositions contraires au droit européen.

En outre, l'IBPT estime qu'il se doit également d'interpréter conformément à la directive les dispositions nationales en cas d'incompatibilité avec le droit européen (analogie avec entre autres l'arrêt de la Cour de Justice du 13 novembre 1990, *Marleasing*, affaire C-106/89)

Conformément à la jurisprudence susvisée, l'IBPT mènera la politique suivante lors d'une demande de capacité de numérotation issue du plan de numérotation pour des services SMS et MMS, pour laquelle une réservation ou une assignation individuelle ou commune existe déjà:

(1) l'IBPT n'appliquera pas la règle de l'article 73, qui exige que "*les demandes concernant la même capacité de numérotation soient introduites auprès de l'Institut dans un laps de temps de trois jours ouvrables maximum*". Ainsi, tous les opérateurs intéressés pourront, après avoir consulté la base de données de numérotation qui contient toutes les réservations et attributions de numéros courts SMS et MMS, introduire un dossier auprès de l'IBPT pour réserver les numéros souhaités également sur un pied d'égalité avec les réservations ou assignations existantes.

(2) Après avoir examiné le dossier sur la base des critères contenus dans l'AR, l'IBPT interprétera en cas d'acceptation de la demande de réservation, la disposition de l'article 73 de l'AR Numérotation, que l'IBPT prescrit pour octroyer une "*réservation simultanée*" en cas d'acceptation de la demande, conformément à la directive comme une prescription d'octroi d'une réservation commune à tous les opérateurs qui, indépendamment du moment de la demande de réservation, souhaitent réserver un numéro court SMS ou MMS donné pour offrir l'accès à leurs abonnés à un service SMS ou MMS à valeur ajoutée. Concrètement, cela revient à ce qu'en cas d'acceptation de la demande de réservation, l'IBPT étende la réservation commune existante en autorisant également le nouveau demandeur à utiliser les numéros pour les mêmes applications.

6. Remarques finales

Les dispositions du plan de numérotation pour des services SMS et MMS sont en vigueur depuis un peu plus d'un an.

L'IBPT constate que son avis sur ce plan de numérotation n'a pas été suivi lors de l'adoption de l'AR Numérotation.

Une grande partie des risques et inconvénients pratiques soulignés par l'IBPT dans son avis au Ministre du 25 avril 2007 sur le projet d'arrêté royal relatif à la gestion de l'espace de numérotation national et à l'attribution et au retrait des droits d'utilisation de numéros s'est manifestée dans la pratique pendant cette année-là.

Dans son avis au Ministre du 25 avril 2007, l'IBPT a formulé les remarques suivantes sur la problématique actuelle : *"La raison pour laquelle, comme prévu à l'article 73, alinéa 2, d'autres principes doivent être appliqués en matière de réservation et d'attribution de numéros pour les services SMS et MMS que pour les séries de numéros commençant par "9" n'est pas claire". Dans la pratique, les deux séries de numéros sont mises en concurrence l'une avec l'autre, par exemple pour les applications de télévoting. Normalement, on attribue toujours des numéros à une seule identité clairement identifiable (comme par exemple pour les séries de numéros commençant par l'identité de service "9") qui utilise ces numéros pour desservir ses clients et qui est le plus proche possible de ses clients. L'avantage est qu'il apparaît alors clairement et de manière transparente qui a quels droits et quelles sont les obligations liées à ces numéros. Plus loin il a été souligné "... le marché s'attend à ce que les numéros SMS soient attribués rapidement, ce qui n'est pas possible avec cette réglementation."* Par conséquent, l'IBPT n'a pas émis d'avis favorable à l'attention du Ministre concernant l'article 71 et 73.

En outre, l'on peut se demander dans quelle mesure le concept de réservation commune est possible sans que des accords commerciaux préalables sur des applications commerciales ne soient pris entre opérateurs.

Dès lors, l'IBPT proposera à moyen ou long terme aux autorités compétentes une réforme approfondie de la procédure d'obtention de droits d'utilisation de la capacité de numérotation issue du plan de numérotation pour des services SMS et MMS.

IV. CONCLUSION

Vu ce qui précède et après avoir dûment considéré les points de vue des parties concernées, tels que ceux-ci ont été exprimés dans leur correspondance ou lors de réunions d'une part, et les objectifs généraux du cadre réglementaire en matière de promotion de la concurrence, d'efficacité économique et de défense des intérêts des consommateurs d'autre part, l'IBPT détermine la politique suivante :

Une réservation/assignation commune ou individuelle existante de capacité de numérotation issue des séries visées aux articles 71 et 72 de l'AR Numérotation peut être étendue par une nouvelle réservation se fondant sur un dossier à introduire par la partie demandeuse. L'IBPT accordera une réservation/assignation ayant la même valeur que la réservation/assignation initiale après examen du dossier sur la base des critères contenus dans l'AR Numérotation et compte tenu du principe de base général de l'accès ouvert et non discriminatoire aux numéros adéquats.

A. Desmedt
Membre du Conseil

C. Cuveliez
Membre du Conseil

C. Rutten
Membre du Conseil

L. Hindryckx
Président du Conseil