



---

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

---

**DECISION DU CONSEIL DE L'IBPT DU 29 SEPTEMBRE 2009  
VISANT A IMPOSER DES MESURES PROVISOIRES POUR REPORTER  
L'INTRODUCTION D'UN « SERVICE FEE » POUR LES APPELS VAS  
DEPUIS UN RESEAU MOBILE**

**version publique**

## Table des matières

1	Objet	3
2	Contexte	3
2.1	CONTEXTE REGLEMENTAIRE	3
2.1.1	<i>Arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à la gestion de l'espace de numérotation national et à l'attribution et au retrait des droits d'utilisation de numéros</i>	3
2.1.2	<i>Arrêté royal du 24 mars 2009 modifiant diverses dispositions de l'arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à la gestion de l'espace de numérotation national et à l'attribution et au retrait des droits d'utilisation de numéros</i>	3
2.2	CONTEXTE ECONOMIQUE	3
2.2.1	<i>Les acteurs du marché</i>	3
2.2.2	<i>Relations économiques entre les acteurs</i>	4
3	Rétroactes	4
4	Bases juridiques	5
5	Position des opérateurs alternatifs	6
6	Positions de Belgacom et des opérateurs mobiles	8
6.1	BELGACOM (AU NOM DE BELGACOM ET DE BELGACOM MOBILE)	8
6.2	KNPGROUP BELGIUM	10
6.3	MOBISTAR	10
7	Analyse de l'IBPT	11
7.1	QUANT A LA PROCEDURE	11
7.2	QUANT A L'IMPOSITION DE MESURES PROVISOIRES	11
7.2.1	<i>Appréciation de l'urgence</i>	11
7.2.2	<i>Appréciation du risque de préjudice grave et difficilement réparable</i>	13
7.2.3	<i>Nature, portée et durée des mesures provisoires</i>	14
7.3	QUANT A L'INTERDICTION DE LA PERCEPTION DU « SERVICE FEE »	14
8	Décision	16
9	Voies de recours	16

# 1 OBJET

1. La présente décision examine les demandes émanant de différents opérateurs alternatifs concernant l'introduction du « service fee » qui devrait être perçu au profit des opérateurs mobiles à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2009. Elle vise plus particulièrement à évaluer s'il est nécessaire et justifié d'adopter des mesures provisoires pour reporter cette introduction.

## 2 CONTEXTE

### 2.1 CONTEXTE REGLEMENTAIRE

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

2. Les articles 48 et 50 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 prévoient des plafonds de prix pour protéger les consommateurs qui appellent des services à valeur ajoutée<sup>1</sup>. Dans la rédaction initiale de ces articles, ces plafonds étaient différents selon que les appels étaient passés depuis un poste fixe ou un poste mobile. Un opérateur mobile pouvait facturer un prix de détail deux fois plus élevé qu'un opérateur fixe pour un appel vers un même numéro.

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

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

### 2.2 CONTEXTE ECONOMIQUE

#### **2.2.1 Les acteurs du marché**

6. Les **utilisateurs finaux** composent, à partir de leur téléphone mobile des numéros non géographiques (070, 090X) qui donnent accès à des services à valeur ajoutée (tels que services d'information, vente de tickets pour des spectacles, televoting, concours...).
7. Les **opérateurs mobiles** (Belgacom Mobile, Mobistar et Base) permettent à leurs utilisateurs finaux de joindre les services à valeur ajoutée disponibles via le réseau d'autres opérateurs. Ce faisant, les opérateurs mobiles prestent un service de collecte d'appel (ou encore : départ d'appel ou collecting) au profit de ces autres opérateurs.
8. Les **opérateurs fixes** terminent les appels en provenance des réseaux mobiles. Les opérateurs fixes sont en concurrence entre eux pour héberger des service providers sur leur réseau.

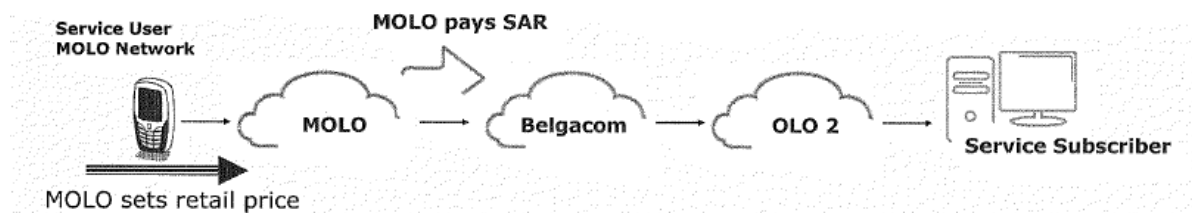
---

<sup>1</sup> Aussi dénommés VAS (Value Added Services). Ces services à valeur ajoutée sont exploités sur base de numéros non géographiques (070, 090X).

9. Parmi les opérateurs fixes, **Belgacom** occupe une place particulière : non seulement elle héberge des service providers mais elle joue en outre le rôle d'opérateur de transit entre les opérateurs mobiles et les autres opérateurs fixes. Elle est également l'unique actionnaire de Belgacom Mobile.
10. Les **service providers** sont les prestataires des services à valeur ajoutée<sup>2</sup>.

## 2.2.2 Relations économiques entre les acteurs

11. Les opérateurs mobiles fixent le prix de détail<sup>3</sup> et facturent les utilisateurs finaux. Ils retiennent une partie du prix de détail perçu tandis que le solde doit être partagé entre les autres acteurs de la chaîne de valeur (Belgacom, opérateur alternatif fixe, service provider).
12. On dénomme Service Access Rate ou SAR le montant que les opérateurs se reversent à tour de rôle, après avoir prélevé de quoi rémunérer leurs propres prestations.
  - 12.1 Le montant que l'opérateur mobile peut conserver pour rémunérer son service de collecte d'appel n'est pas régulé.
  - 12.2 Le montant que Belgacom peut conserver pour rémunérer son service de transit est régulé.
  - 12.3 Selon la compréhension de l'IBPT, le montant qui est reversé à l'opérateur alternatif fixe est traditionnellement fixé conformément au BRIO<sup>4</sup>, bien que le BRIO ne vise en fait que les appels passés au départ du réseau Belgacom vers un service provider hébergé chez un opérateur alternatif fixe.
  - 12.4 Le montant qu'un opérateur (Belgacom ou autre) reverse aux service providers n'est pas régulé.
13. Le schéma ci-dessous permet de visualiser cette chaîne de valeur.



Source : Carrier Price List Belgacom

## 3 RETROACTES

14. Le 31 juillet 2009, Belgacom a informé les opérateurs alternatifs fixes des modifications apportées à ses service plans (descriptions de services) et à sa Carrier Price List (CPL - liste de prix) pour les appels VAS et transit vers VAS. Ces modifications étaient motivées comme suit : « *According to the new royal Decree, the maximum pricing for calling VAS numbers from mobile networks is aligned with the maximum pricing from fix networks. Mobile Operators have requested to change service plan and informed Belgacom that they will retain 0,20 €/min on SAR values for all calls* ». 3StarsNet a indiqué avoir reçu ce courrier le 4 août 2009.

<sup>2</sup> Il peut s'agir par exemples de banques, de compagnies aériennes, de sociétés de vente par correspondance, de l'association des pharmaciens (qui renseigne sur les pharmacies de garde), de l'Institut royal météorologique ou de l'aéroport de Zaventem. Certains service providers peuvent être clients de plusieurs opérateurs à la fois.

<sup>3</sup> Dans les limites fixées par les arrêtés royaux précités.

<sup>4</sup> Belgacom Reference Interconnect Offer.

15. Le 10 août 2009, l'IBPT adressait une demande d'information aux opérateurs mobiles et à Belgacom.
16. Le 11 août 2009, un groupe d'opérateurs alternatifs (Fixed Alternative Carriers) a adressé un courrier à l'IBPT lui demandant d'analyser les coûts qui justifieraient le « service fee » et d'interdire sa perception dans l'attente des résultats de cette analyse. Le courrier faisait aussi référence à des développements importants nécessaires au niveau informatique et facturation.
17. Le 21 août 2009, l'IBPT recevait les réponses des trois opérateurs mobiles et de Belgacom à sa demande d'information du 10 août 2009.
18. Le 27 août 2009, 3StarsNet adressait une lettre à Belgacom lui demandant de s'opposer à l'introduction d'un « service fee » par les opérateurs mobiles et indiquant qu'elle refusait l'adaptation des service plans de transit et de la CPL de Belgacom.
19. Le 1<sup>er</sup> septembre 2009, la société The RingRing Company informait l'IBPT que la date du 1<sup>er</sup> octobre 2009 était intenable et que son modèle économique, basé essentiellement sur l'exploitation de numéros 070, était mis en danger puisque ces numéros allaient désormais générer une marge négative.
20. Le 8 septembre 2009, 3StarsNet recevait de Belgacom une réponse indiquant notamment que « *Belgacom request you to block the concerned traffic from Belgacom towards your network which has been initiated on the mobile networks or to request a direct interconnection with the mobile networks. Any traffic you should accept from the mobile operators through the transit service of Belgacom will be subject to the conditions of the Carrier Price Lists for VAS calls as from October 1<sup>st</sup> as communicated by Belgacom on July 31<sup>st</sup> 2009* ».
21. Le 17 septembre 2009, 3StarsNet a adressé à l'IBPT une demande visant à obtenir le report de l'implémentation du « service fee ». 3StarsNet demande « au minimum » le report de cette implémentation au 1<sup>er</sup> février 2010.
22. Le 18 septembre 2009, l'IBPT a adressé un courrier à Belgacom et aux opérateurs mobiles leur demandant de réagir à la demande de 3StarsNet, afin de permettre à l'IBPT d'évaluer si cette demande était justifiée et si, dans un tel cas, il était nécessaire et justifié d'adopter des mesures provisoires en application de l'article 20, § 1er, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges.
23. Le 23 septembre, plusieurs opérateurs alternatifs dont 3StarsNet ont adressé à l'IBPT une plainte commune contre les conditions d'introduction du « service fee ».
24. Le 23 septembre 2009, Belgacom, Mobistar et KPNGroup Belgium<sup>5</sup>) ont répondu à la demande d'information de l'IBPT du 18 septembre.
25. Le 25 septembre 2009, l'IBPT a soumis un projet de décision aux opérateurs intéressés.
26. Les opérateurs intéressés ont adressé leurs commentaires à l'IBPT le 28 septembre 2009.

## 4 BASES JURIDIQUES

27. L'article 51 § 1<sup>er</sup> 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].
28. 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

---

<sup>5</sup> Dont fait partie Base.

contrôlent l'accès aux utilisateurs finals les obligations nécessaires pour garantir la connectivité de bout en bout. L'Institut peut à cet effet imposer les obligations qu'il estime nécessaires concernant l'accès à fournir, ce qui implique dans les cas le justifiant également l'obligation d'assurer l'interconnexion de leurs réseaux là où elle n'est pas encore réalisée [ou de garantir que les personnes visées à l'article 115, ainsi que les administrations publiques, les services de police et les institutions internationales soient ou restent accessibles].

29. L'article 52 de la loi du 13 juin 2005 prévoit que 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, § 1<sup>er</sup> impose des obligations en matière d'interconnexion, il peut déterminer des conditions concernant [l'interconnexion] à conférer, qu'il estime appropriées.
30. Conformément à l'article 20, § 1<sup>er</sup>, 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]<sup>6</sup> ».

## 5 POSITION DES OPÉRATEURS ALTERNATIFS

31. Les arguments développés par 3StarsNet peuvent se résumer comme suit :
  - 31.1 L'introduction du « service fee » engendre de lourdes conséquences directes pour 3StarsNet (la perte de la moitié de ses revenus récurrents) et indirectes pour les consommateurs (la disparition de services à valeur ajoutée ou leur migration vers des numéros à tarifs plus élevés). En particulier, certains services facturés 0,25 cents au consommateur généreront une marge négative pour 3StarsNet une fois que le « service fee » aura été perçu au profit des opérateurs mobiles. D'autres services verront leur rentabilité réduite. Il en résulte une réduction de marge extrême pour 3Starsnet (et pour d'autres opérateurs alternatifs).
  - 31.2 L'implémentation du « service fee » entraîne pour 3StarsNet, comme pour les autres opérateurs alternatifs, la nécessité de procéder à d'importantes adaptations des systèmes informatiques et de facturation. Traditionnellement, la facturation des services de télécommunications tient compte du numéro appelé mais pas de l'origine des appels. La modification des tarifs de transit intégrant le « service fee » entraîne la nécessité de distinguer les appels selon leur origine (fixe ou mobile) pour facturer un SAR différent selon le cas de figure.
  - 31.3 Le CLI<sup>7</sup> est insuffisant pour opérer une telle distinction car il faut tenir compte des numéros secrets (sans affichage du CLI) et des clients en roaming. La seule information fiable pour distinguer les appels selon leur origine provient du système de signalisation SS7, mais utiliser cette information nécessite un développement spécial dans le système de facturation.
  - 31.4 Ce développement IT/facturation nécessite environ 4 mois, sans compter la survenance de problèmes en cours de développement. Il était donc impossible pour 3StarsNet d'être prête pour le 1<sup>er</sup> octobre.
  - 31.5 Le 27 juillet 2009, 3StarsNet a par ailleurs appris qu'un projet de circulaire de l'administration fiscale prévoyait, pour le 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'entrée en vigueur de nouvelles

---

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> Calling Line Identification (affichage du numéro appelant).

règles en matière de TVA pour les services à valeur ajoutée. Ces nouvelles règles vont engendrer elles aussi un impact important sur la facturation.

- 31.6 La modification des SAR nécessite de renégocier les contrats avec les service providers, lesquels doivent avoir la possibilité de décider s'ils veulent refuser les appels provenant des réseaux mobiles (blocage qui nécessite aussi des adaptations informatiques ou dans les centraux téléphoniques).
  - 31.7 Environ [confidentiel]% des appels vers les numéros VAS de 3StarsNet proviennent des réseaux mobiles.
32. En conclusion, 3StarsNet demande à l'IBPT :
- 32.1 De reporter l'introduction du « service fee » pour raison d'impossibilité technique, au minimum jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2010 mais de préférence jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2010 ;
  - 32.2 D'analyser le dossier quant au fond (le principe même d'un « service fee » au profit des opérateurs mobiles et le niveau de ce « service fee »).
  - 32.3 D'interdire à Belgacom et aux opérateurs mobiles la perception du « service fee » jusqu'à la conclusion de cette analyse.
33. Dans leur courrier du 23 septembre 2009, les opérateurs alternatifs développent les arguments suivants :
- 33.1 L'introduction du « service fee » entraîne des adaptations lourdes et coûteuses au niveau informatique/facturation. Il faut en particulier pouvoir différencier la facturation wholesale selon l'origine fixe ou mobile des appels.
  - 33.2 L'application de la nouvelle circulaire du SPF Finances entraînera un changement radical des flux de facturation entre opérateurs. Une fois que cette nouvelle circulaire sera entrée en application, les adaptations réalisées par les opérateurs alternatifs au niveau informatique/facturation pour différencier les appels selon leur origine fixe ou mobile seront devenues sans objet, vu ce changement dans les flux de facturation.
  - 33.3 L'introduction du « service fee » le 1<sup>er</sup> octobre 2009 et l'application de la nouvelle circulaire en janvier ou février 2010 imposerait aux opérateurs alternatifs de modifier deux fois en 4 mois leurs contrats avec les service providers, ce qui serait source de grandes difficultés pour toutes les parties concernées. Le nombre élevé de services providers (plus d'une centaine dans le cas de certains opérateurs) fait que les opérateurs ont besoin d'une période de renégociation suffisamment longue.
  - 33.4 L'introduction du « service fee » induisant une réduction des marges, ces renégociations vont amener les service providers à changer le tarif de leur service, obligeant les opérateurs alternatifs à changer le niveau de tarif applicable aux séries de numéros concernées. De tels changements nécessitent 3 mois (minimum 1 mois pour l'implémentation chez Belgacom et 2 mois pour le service provider s'adapter).
  - 33.5 Une interconnexion directe avec les 3 opérateurs mobiles pour le trafic VAS<sup>8</sup> est impossible à réaliser à court terme à un coût acceptable. De telles interconnexions directes engendrent des coûts récurrents, des développements au niveau informatique et facturation et l'implémentation de capacités d'interconnexion supplémentaires).
  - 33.6 Les services providers doivent avoir la possibilité de bloquer les appels VAS en provenance des réseaux mobiles vers les numéros pour lesquels ces appels leur causeraient une perte financière. Bien que techniquement possible, un tel blocage n'aurait pas de sens commercialement et n'est pas possible sans un délai d'adaptation.

---

<sup>8</sup> Pour éviter le problème posé par le transit du trafic VAS par Belgacom.

34. Ces opérateurs demandent que la date d'implémentation du 1<sup>er</sup> octobre 2009 soit reportée jusqu'à l'application de la nouvelle circulaire et au minimum jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2010 pour des raisons techniques d'implémentation. Ils demandent également une analyse du fond du dossier.
35. Dans leurs commentaires sur le projet de décision, les opérateurs alternatifs accueillent favorablement la mesure envisagée par l'IBPT et développent principalement les arguments suivants :
  - 35.1 Ils estiment que les tarifs de détail des opérateurs mobiles pour les appels 090X et 070 offrent suffisamment de marge pour être rentables, même après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 29 mars 2009. Ils estiment donc qu'il n'existe aucune justification objective pour l'introduction d'un « service fee », si ce n'est restaurer la rentabilité exceptionnelle que les opérateurs mobiles tiraient précédemment des appels 090X et 070.
  - 35.2 Ils estiment que Belgacom a joué un rôle de coordinateur dans l'introduction d'un « service fee » par les opérateurs mobiles et dans la détermination de son montant.
  - 35.3 Ils développent la différence de traitement entre les numéros 0800 et les numéros 090X/070. Par exemple, dans le cas des 0800, il n'existe qu'un seul tarif (gratuit) pour l'utilisateur final et c'est Belgacom qui facture l'opérateur alternatif. Dans le cas d'un 090X/070, les tarifs de détail sont variés et c'est l'opérateur alternatif qui facture Belgacom.
  - 35.4 Ils déclarent que même le blocage des appels VAS en provenance des réseaux mobiles nécessitent des adaptations au niveau informatique/facturation et qu'un tel blocage serait économiquement suicidaire pour eux.

## **6 POSITIONS DE BELGACOM ET DES OPÉRATEURS MOBILES**

### **6.1 BELGACOM (AU NOM DE BELGACOM ET DE BELGACOM MOBILE)**

36. Le « service fee » a pour but de rémunérer Belgacom Mobile pour la mobilité offerte au consommateur qui appelle des services à valeur ajoutée, en compensation de la réduction des prix de détail imposée par l'arrêté royal du 24 mars 2009.
37. En tant qu'opérateur de transit, Belgacom a plaidé pour un alignement temporaire des tarifs entre les réseaux mobiles (un même « service fee ») pour limiter l'impact technique et opérationnel sur l'interconnexion. Les opérateurs comme 3StarsNet ne doivent dès lors (temporairement) pas tenir compte de la portabilité des numéros entre réseaux mobiles.
38. Belgacom a respecté ses obligations réglementaires d'informer suffisamment à temps les clients de son service de transit. Pour cela, elle a demandé Belgacom Mobile de retarder l'application du « service fee ». Dans le même temps, Belgacom a été obligée par l'IBPT d'adapter ses tarifs de détail pour les appels VAS d'origine mobile, sans attendre l'adaptation des prix d'interconnexion le 1<sup>er</sup> octobre. Il en a résulté une perte de revenus pour Belgacom Mobile.
39. Belgacom estime que la période de notification de 2 mois était suffisante pour migrer certaines séries de numéros vers un autre tarif d'interconnexion et pour réaliser les adaptations nécessaires au niveau de la facturation.
40. En tant qu'opérateur de transit, Belgacom répercute sur 3Stars les coûts de collecte des appels sur les réseaux mobiles coûts mobiles. Si 3Stars n'est pas satisfaite des prix de transit de Belgacom, elle peut s'adresser à un autre opérateur de transit ou négocier elle-même avec les opérateurs mobiles.
41. Belgacom conteste l'impact du service fee sur 3StarsNet. Selon elle, ce ne sont pas [confidentiel]% mais [confidentiel]% de son trafic que 3StarsNet reçoit en provenance des opérateurs mobiles. Le trafic vers les numéros VAS de 3StarsNet qui est facturé 25 cents ou 50

cents est négligeable selon Belgacom. 3StarsNet peut en outre migrer ses services vers des tarifs d'interconnexion plus favorables.

42. Belgacom s'étonne des noms de clients VAS cités, certains d'entre eux étant clients de Belgacom et non de 3StarsNet.
43. Belgacom considère comme une faute stratégique de ne pas avoir intégré l'information issue de la signalisation dans ses données de facturation, alors que 3Stars se profile comme fournisseur de services créatifs. L'origine de l'appel est en effet indispensable pour offrir des services créatifs, par exemple le routage ou la diffusion d'un avertissement tarifaire en fonction de l'origine de l'appel. Une différenciation entre les appels d'origine fixe ou mobile existe depuis longtemps pour les appels 0800. Il n'est pas crédible de dire que l'information nécessaire ne serait pas disponible, ou facilement accessible, pour les 090x, qui sont traités par les mêmes systèmes de facturation.
44. 3StarsNet n'évoque ses problèmes techniques que le 17 septembre 2009, et non dans sa lettre du 27 août à Belgacom. Belgacom aurait examiné s'il était possible de mettre temporairement à la disposition de 3StarsNet ,contre paiement, les informations dont celle-ci avait besoin.
45. Belgacom reconnaît que les circulaires fiscales vont avoir un impact important pour l'ensemble du marché. Mais il n'y a aucune commune mesure entre l'impact de ces circulaires, qui entraînent une inversion complète des flux de paiement, et celui du « service fee ».
46. Belgacom et Belgacom Mobile ont plusieurs fois insisté auprès de l'IBPT sur la liaison entre les adaptations tarifaires retail et wholesale des VAS et sur la nécessité de prévenir le marché 2 mois à l'avance, ce que Belgacom a fait.
47. Belgacom et Belgacom Mobile concluent qu'il n'existe aucune raison opérationnelle de reporter l'adaptation tarifaire du 1<sup>er</sup> octobre.
48. Dans ses commentaires sur le projet de décision, Belgacom avance principalement les arguments suivants :
  - 48.1 Belgacom critique le délai de consultation, qu'elle qualifie de manifestement déraisonnable, et le fait qu'elle n'ait pas eu accès à la totalité des pièces apparaissant dans les rétroactes. Belgacom réclame 15 jours supplémentaires de consultation.
  - 48.2 Belgacom estime que la mesure envisagée par l'IBPT a un caractère définitif et non provisoire.
  - 48.3 Belgacom déclare qu'elle n'est pas à l'origine des problèmes liés à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 24 mars 2009.
  - 48.4 S'il y a conjonction de la modification des service plans et de l'entrée en vigueur prochaine d'une circulaire du SPF Finances, cette circonstance échappe au contrôle de Belgacom.
  - 48.5 Belgacom s'étonne d'être le seul opérateur de transit visé par la décision.
  - 48.6 Belgacom estime avoir essayé de trouver une solution qui minimise l'impact opérationnel sur les opérateurs. En outre, Belgacom n'a pu avertir les opérateurs qu'après avoir reçu la position de Mobistar sur sa proposition, soit le 30 juillet. Belgacom a agi avec célérité en informant les opérateurs le 31 juillet.
  - 48.7 S'agissant de l'absence de proposition d'un accord entre 3StarsNet et Belgacom Mobile, Belgacom souligne qu'elle n'est pas chargée de co-gérer les demandes d'interconnexion de 3StarsNet et renvoie à l'argument de l'IBPT selon lequel l'interconnexion directe avec les opérateurs mobiles est impossible à réaliser à court terme et à un coût raisonnable.

## 6.2 KNP GROUP BELGIUM

49. KPNGroup Belgium (ci-après « KPN ») renvoie à son courrier du 21 août dernier à l'IBPT. KPN déclare que c'est Belgacom qui a proposé de réduire de 20 cents les charges d'interconnexion suite à la réduction des tarifs de détail imposée par l'arrêté royal du 24 mars 2009. KPN n'a accepté cette proposition qu'à titre provisoire et a invité Belgacom à poursuivre des négociations. Belgacom a ignoré cette requête.
50. KPN développe des arguments relatifs à la structure du marché, à la justification économique du « service fee » ou à la dominance de Belgacom dans la chaîne de valeur.
51. KPN déclare comprendre les problèmes de 3StarsNet au niveau de la facturation mais souligne que les changements que va entraîner la future circulaire TVA seront bien plus drastiques. KPN ajoute que les autorités fiscales ont informé le secteur le 11 décembre 2008 et ont permis aux personnes intéressées de commenter les changements proposés. 3 StarsNet ne peut pas invoquer le fait qu'elle n'était pas au courant de cette évolution (qui reste un changement majeur pour la facturation, comparée à l'introduction du « service fee »).
52. KPN estimait justifié d'appliquer le « service fee » dès le 1<sup>er</sup> juillet 2009. Dans un courrier du 8 septembre 2009 adressé à KPN, Belgacom justifie la date du 1<sup>er</sup> octobre par la nécessité de revoir les contrats avec les service providers.
53. Dans ses commentaires sur le projet de décision, KPN se réjouit de ce que le texte confirme que le service de collecte d'appel sur les réseaux mobiles n'est pas régulé. KPN rappelle sa position selon laquelle le collecting VAS engendre des coûts supérieurs non compensés pour les opérateurs mobiles. KPN estime que le délai proposé par l'IBPT est justifié car basé sur une préoccupation légitime pour un traitement égal des opérateurs.

## 6.3 MOBISTAR

54. Mobistar souligne que, pour l'acheminement des appels VAS originés sur son réseau, elle n'a pas de relation contractuelle avec 3StarsNet, mais uniquement avec Belgacom.
55. Mobistar se réfère à son courrier à l'IBPT du 21 août 2009 expliquant sa décision d'imposer un « service fee » pour les appels VAS originés sur son réseau par la modification de l'arrêté royal du 27 avril 2007 et la volonté d'éviter d'appliquer des tarifs non rentables pour ces appels.
56. Mobistar considère que le délai d'implémentation demandé par 3StarsNet est injustifié pour les raisons suivantes :
  - 56.1 La demande a été introduite 6 semaines après la notification de Belgacom. 3StarsNet oblige l'IBPT à réagir dans un délai très court, sans pouvoir prendre tous les éléments en considération.
  - 56.2 Le délai d'implémentation laissé par Belgacom est raisonnable et respecte le BRIO. Mobistar compare ce délai (2 mois) avec celui dans lequel les opérateurs mobiles ont dû implémenter l'arrêté royal du 24 mars 2009 modifiant l'arrêté du 27 avril 2007 (9 semaines).
  - 56.3 Mobistar s'étonne que 3StarsNet utilise dans ce dossier les mêmes arguments que ceux avancés par la Plate-forme dans le dossier des circulaires TVA. La référence à ces circulaires n'est pas pertinente car les modifications requises par celles-ci ne sont pas comparables avec le « service fee » en termes de complexité et d'impact sur la chaîne de facturation.
57. Mobistar considère néanmoins raisonnable de reporter d'un à deux mois l'implémentation du « service fee », soit au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2009.
58. Dans ses commentaires sur le projet de décision, Mobistar regrette de n'avoir disposé que d'un jour ouvrable pour réagir et renvoie à sa lettre du 23 septembre 2009, notamment pour ce qui

concerne l'impact de l'arrêté royal « numbering » sur la chaîne de valeur des services VAS. Mobistar n'a pas de commentaires en ce qui concerne le délai de 2 mois, conforme à ce qu'elle avait elle-même proposé précédemment.

## 7 ANALYSE DE L'IBPT

### 7.1 QUANT A LA PROCEDURE

59. L'IBPT souligne que, malgré l'urgence, il a permis aux opérateurs de réagir sur base d'un projet de décision. Un délai de consultation particulièrement court était justifié par la proximité du 1<sup>er</sup> octobre. Pour la même raison, la demande de Belgacom de disposer d'un délai supplémentaire de consultation doit être rejetée.
60. En ce qui concerne l'accès aux pièces du dossier, l'IBPT note que Belgacom n'a fait aucune tentative auprès de lui pour obtenir, en urgence, les pièces qu'elle aurait estimé indispensables.

### 7.2 QUANT A L'IMPOSITION DE MESURES PROVISOIRES

61. La prise de mesures provisoires par le Conseil de l'IBPT au titre de l'article 20 de la loi du 17 janvier 2003 nécessite que les conditions suivantes soient remplies :
  - 61.1 la décision doit être justifiée par l'urgence ;
  - 61.2 il doit exister un risque de préjudice grave et difficilement réparable.

#### 7.2.1 Appréciation de l'urgence

62. La collecte d'appel sur réseau mobile n'étant pas régulée, aucun délai ni condition ne sont attachés à la modification des tarifs de ce service.
63. Quant au service de transit de Belgacom, il est soumis à une obligation de transparence en application de la décision de l'IBPT du 11 août 2006. Cette décision impose à Belgacom de mettre à la disposition des autres opérateurs toutes les informations et spécifications nécessaires afin de faciliter l'interconnexion. Les principes généraux de la Carrier Price List de Belgacom mentionnent : « *Subject to more specific provisions in this Carrier Price List, all prices that are provided in the Belgacom Carrier Price List and that are not included in the Belgacom Reference Interconnect Offer can be reduced by Belgacom through an advance notice of at least one week. These prices can be increased through a reasonable advance notice that shall at least equal one month, unless specified otherwise in present Carrier Price List or relevant Service Plan* ».
64. Dans un courrier du 21 octobre 2008, l'IBPT avait invité Belgacom à modifier les principes généraux de la Carrier Price List de manière à donner aux opérateurs alternatifs un laps de temps suffisant pour informer leurs clients retail dans le délai prévu par l'article 108, § 2 de la loi du 13 juin 2005<sup>9</sup>. L'Institut estimait a priori qu'un délai de 2 mois était approprié. Dans un courrier du 9 février 2009, Belgacom a marqué son accord de principe pour cet allongement de délai, pour autant que ce délai s'applique également aux autres opérateurs.
65. Dans le cas présent, en ligne avec son courrier du 9 février 2009, Belgacom a accordé aux opérateurs alternatifs un délai de 2 mois pour implémenter les changements tarifaires apportés aux service plans 300 à 331<sup>10</sup>. Le délai minimal ayant été respecté, il convient de vérifier si,

<sup>9</sup> Lorsqu'un opérateur alternatif est informé d'augmentations tarifaires touchant à des service plans Belgacom, il peut vouloir modifier en conséquence ses prix de détails. Si une modification tarifaire est notifiée par Belgacom un mois à l'avance ou même un peu plus d'un mois à l'avance par rapport à son entrée en vigueur, l'opérateur alternatif se trouve dans l'impossibilité d'informer ses clients d'une augmentation des prix de détail dans le délai prévu par l'article 108, § 2 pour protéger les consommateurs.

<sup>10</sup> Appels vers numéros VAS Belgacom et transit Belgacom vers numéros VAS d'un opérateur tiers.

compte tenu des circonstances, le délai qui a été accordé à 3StarsNet et aux autres opérateurs alternatifs est bien raisonnable. Or, dans les circonstances présentes :

- 65.1 L'implémentation du « service fee » est manifestement plus complexe qu'une adaptation ordinaire des service plans et de la CPL. Dans le cas présent, la modification des service plans entraîne des modifications inhabituelles et complexes au niveau des systèmes informatiques des opérateurs alternatifs. Elles exigent de pouvoir moduler la facturation wholesale en fonction de l'origine des appels. Classiquement dans le domaine des communications électroniques, la facturation dépend de la destination de l'appel (le numéro appelé) et non de l'origine (le numéro appelant), les 0800 constituant une exception<sup>11</sup>. L'IBPT n'aperçoit donc pas en quoi le fait de ne pas avoir intégré l'information de la signalisation dans le système de facturation serait une faute stratégique de la part de 3StarsNet, puisqu'une telle fonction n'était pas nécessaire. Le fait que la différenciation selon l'origine ait été implémentée uniquement pour les 0800 indique qu'une telle différenciation est techniquement possible, ce qui ne signifie pas qu'elle ne réclame pas des développements spécifiques pour être étendue aux autres numéros (pour lesquels elle était jusqu'ici inutile).
- 65.2 Malgré ces difficultés, Belgacom n'a accordé aux OLO que le délai désormais classique de 2 mois.
- 65.3 Les opérateurs (tant Belgacom que les opérateurs alternatifs) ont été avertis fin juillet 2009 des exigences posées par des projets de circulaires émanant du SPF Finances<sup>12</sup>. Ces projets de circulaires, devant entrer en application en date du 1<sup>er</sup> janvier 2010, entraînent pour les opérateurs d'importantes modifications des flux de facturation et par conséquent des systèmes de facturation (en particulier, il faudra désormais opérer une distinction entre le service de communication électronique au sens strict et le service de contenu soumis selon sa nature à la TVA ou à la taxe sur les jeux et paris). La combinaison<sup>13</sup> des différentes adaptations informatiques nécessaires (pour les nouvelles règles fiscales et pour implémenter le service fee) fait qu'il n'est pas raisonnable d'attendre une implémentation du service fee pour le 1<sup>er</sup> octobre 2009. Le fait que les opérateurs aient été informés antérieurement de ces projets de circulaires est sans importance étant donné que des modifications informatiques d'importance<sup>14</sup> ne peuvent raisonnablement être lancées que lorsque les exigences sont claires et que la date d'implémentation probable a été communiquée.
- 65.4 Les opérateurs alternatifs ne doivent pas seulement procéder à des adaptations de leurs systèmes de facturation, il leur faut également pouvoir renégocier les conditions de leurs contrats<sup>15</sup> avec les - nombreux<sup>16</sup> - service providers. Dans son courrier du 8 septembre 2009 à KPN, Belgacom reconnaît cette nécessité.
- 65.5 Belgacom a accordé aux opérateurs alternatifs un délai de 2 mois alors qu'elle était manifestement au courant depuis la mi-juin, de même que KPN<sup>18</sup>. Belgacom et KPN ont donc disposé de 3 mois et demi avant la date du 1<sup>er</sup> octobre, contre seulement 2 mois pour 3StarsNet et les autres opérateurs alternatifs. Cette constatation démontre qu'un

---

<sup>11</sup> Les appels 0800 étant gratuits pour l'appelant, le flux de facturation entre opérateurs est inversé par rapport ce qu'il est pour tous les autres numéros.

<sup>12</sup> Projets de circulaires « TVA » et « Taxe sur les jeux et paris ».

<sup>13</sup> Le fait que cette conjonction d'évènement échappe ou non au contrôle de Belgacom est sans importance dans l'appréciation de l'urgence.

<sup>14</sup> Tous les opérateurs qui se sont exprimés dans le cadre de ce dossier reconnaissent l'ampleur de l'impact que vont avoir ces circulaires.

<sup>15</sup> Par exemple convenir d'une réduction du SAR payé aux service providers ou migrer les services à valeur ajoutée vers un numéro pour lequel la tarification est plus avantageuse.

<sup>16</sup> Plus de 250 dans le cas d'un opérateur.

<sup>18</sup> Ainsi qu'en témoigne la lettre adressée par KPNGroup Belgium à Belgacom le 19 juin 2009, laquelle fait référence à une proposition formulée par Belgacom lors d'une réunion du 16 juin 2009.

délai supérieur à 2 mois pour préparer l'introduction du « service fee » n'est pas une demande abusive des opérateurs alternatifs puisque Belgacom elle-même a disposé d'un délai de l'ordre de celui estimé nécessaire par 3StarsNet (4 mois).

- 65.6 Il y a lieu de prendre en considération que les opérateurs alternatifs ont été avertis de la modification des service plans et de la CPL Belgacom le 31 juillet, donc au beau milieu des mois de vacances, soit à une période de l'année à laquelle les entreprises ne disposent traditionnellement pas de la totalité de leur personnel (alors que Belgacom elle-même a pu mieux planifier les tâches nécessaires étant donné qu'elle était au courant dès le 16 juin des adaptations à réaliser pour le 1<sup>er</sup> octobre).
- 65.7 L'IBPT note que ni Mobistar, ni KPN, tout en contestant que le délai accordé initialement ait été insuffisant, n'apportent d'éléments démentant concrètement les arguments de 3StarsNet. Au contraire, Mobistar se dit prête à accepter un délai supplémentaire de 2 mois.
66. Il existe des indices tendant à démontrer que Belgacom n'a pas négocié de bonne foi avec les clients de son service de transit :
- 66.1 Belgacom avait manifestement connaissance des difficultés qui attendaient les opérateurs (cf. le courrier de Belgacom à KPN du 8 septembre 2009).
- 66.2 Belgacom a formulé des alternatives manifestement insatisfaisantes ou impraticables en réponse à 3StarsNet (demande de bloquer le trafic concerné si 3StarsNet refuse les adaptations tarifaires<sup>19</sup>, suggestion de changer d'opérateur de transit<sup>20</sup> ou de négocier des accords d'interconnexion directe avec les opérateurs mobiles<sup>21</sup>).
- 66.3 L'envoi du courrier pendant les vacances alors que Belgacom était au courant depuis la mi-juin. Quand bien même Belgacom a dû attendre jusqu'au 30 juillet la position de Mobistar, il n'en demeure pas moins qu'elle aurait pu informer bien plus tôt les clients de son service de transit des modifications qui se préparaient.
67. Sur base des éléments qui précèdent, l'IBPT estime que la condition d'urgence est remplie étant donné la proximité de la date du 1<sup>er</sup> octobre 2009 et le fait que le délai d'implémentation accordé aux opérateurs alternatifs était insuffisant pour réaliser les adaptations nécessaires de leurs systèmes informatiques de facturation.

### **7.2.2 Appréciation du risque de préjudice grave et difficilement réparable**

68. Etant donné l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent d'adapter leurs systèmes informatiques et de facturation pour le 1<sup>er</sup> octobre 2009, les opérateurs alternatifs se voient de facto mis devant le choix suivant :
- 68.1 Soit ils décident de bloquer/refuser les appels VAS en provenance des réseaux mobiles. C'est la solution que Belgacom recommande à 3StarsNet dans sa lettre du 8 septembre 2009 (cf. le passage commençant par les mots « Belgacom request you to block the concerned traffic »). Un tel blocage entraînerait une rupture de la connectivité de bout en bout, préjudiciable tant pour les consommateurs (qui ne peuvent plus joindre certains services) que pour les service providers (dont l'intérêt est naturellement de pouvoir être joint par un maximum de clients, donc par les millions de clients des réseaux mobiles).

Un blocage des appels VAS en provenance des réseaux mobiles aurait également des conséquences lourdes pour la concurrence. Les service providers clients des opérateurs

---

<sup>19</sup> Ce qui aurait des conséquences graves sur les opérateurs et les services providers.

<sup>20</sup> Ce qui ne changeait rien à la nécessité d'implémenter le « service fee ».

<sup>21</sup> Négociations qui seraient manifestement difficiles puisque les opérateurs mobiles sont précisément à l'origine du « service fee » problématique. En outre, si cette suggestion avait été de bonne foi et praticable, Belgacom aurait proposé à 3StarsNet de conclure rapidement un accord avec Belgacom Mobile.

alternatifs, confrontés à la perte du trafic en provenance des réseaux mobiles, seraient incités à quitter l'opérateur dont ils sont actuellement clients pour migrer vers un autre opérateur, en particulier vers Belgacom, Mobistar ou KPN/Base, avec lesquels le problème de blocage ne se poserait pas. Il pourrait en résulter une grave distorsion de concurrence.

- 68.2 Soit ils acceptent le trafic VAS en provenance des réseaux mobiles, sans que leur système de facturation ait été adapté pour facturer ces appels différemment en fonction de leur origine et sans encore avoir pu modifier les conditions contractuelles qui les lient aux service providers. Un tel choix entraînerait une réduction de marge voire une marge négative sur une partie du trafic.
69. Dans une telle situation, il ne peut être exclu qu'un ou plusieurs opérateurs alternatif se voient contraints de refuser le trafic VAS en provenance des réseaux mobiles. L'IBPT ajoute que, même si un opérateur alternatif décide d'accepter le trafic VAS en provenance des réseaux mobiles, on ne peut pas exclure que certains service providers décident de bloquer eux-mêmes ces appels pour éviter d'être confrontés tôt ou tard à une perte financière (baisse de leur propre rémunération sur les appels en question).
70. Compte tenu des risques de rupture de la connectivité de bout en bout et des risques pour la concurrence, l'IBPT estime que le risque de préjudice grave et difficilement réparable est suffisamment démontré.

### **7.2.3 Nature, portée et durée des mesures provisoires**

71. Il résulte de l'analyse ci-dessus quant à l'urgence et au comportement de Belgacom que les opérateurs alternatifs ont disposé d'un délai insuffisant pour préparer l'introduction du « service fee ». Une mesure provisoire appropriée consiste dès lors en l'octroi d'un délai supplémentaire. L'octroi d'un délai supplémentaire doit permettre aux opérateurs alternatifs de réaliser les adaptations de leurs systèmes informatiques de facturation, de mener à bien les négociations avec leurs service providers et de migrer si nécessaire certains services vers d'autres numéros ou séries de numéros.
72. Le délai d'implémentation minimal estimé par 3StarsNet est de 4 mois. Dans le laps de temps dans lequel il doit adopter une décision, l'IBPT se trouve dans l'impossibilité de procéder à une analyse approfondie du délai nécessaire. L'Institut considère néanmoins l'estimation de 3StarsNet comme réaliste dès lors que Belgacom a de facto disposé elle-même d'un délai de 3 mois et demi.
73. Les opérateurs alternatifs s'étant vu accordé par Belgacom un délai de 2 mois (du 31 juillet au 1<sup>er</sup> octobre), un délai d'implémentation supplémentaire de 2 mois paraît donc justifié. Une période de 2 mois correspond à la durée maximale initiale des mesures provisoires que peut adopter l'IBPT.
74. Contrairement à ce qui est affirmé par Belgacom, l'octroi d'un délai d'implémentation supplémentaire constitue bien une mesure provisoire dès lors que l'introduction du « service fee » est simplement reportée et ne fait pas l'objet d'une interdiction définitive.
75. Le fait que Belgacom soit le seul opérateur de transit visé par la présente décision s'explique par le fait qu'elle est le seul opérateur de transit visé par les plaintes des opérateurs alternatifs.

### **7.3 QUANT A L'INTERDICTION DE LA PERCEPTION DU « SERVICE FEE »**

76. L'IBPT ne peut contrôler le prix d'un service de communications électroniques que dans le chef d'un opérateur puissant sur un marché reconnu pertinent pour une régulation ex ante. Dans le cas présent, le service fee apparaît lié à un service de collecte d'appel sur réseau mobile. Dans l'état actuel de la réglementation, le marché de la collecte d'appel sur réseau mobile ne fait pas l'objet d'une régulation ex ante. Au regard de la régulation sectorielle des communications électroniques, les opérateurs sont donc actuellement libres de déterminer les prix de ces services.

77. Pour que l'IBPT intervienne, le cas échéant, un certain nombre de conditions cumulatives devraient être réunies : définir un marché qui satisfasse aux trois critères fixés par la Commission européenne pour justifier une régulation ex ante, procéder à l'analyse de ce marché et identifier un ou plusieurs opérateurs puissants, imposer à ces opérateurs une obligation de contrôle de leurs prix de gros. Ces conditions n'étant pas réunies, l'IBPT ne peut ni réguler, ni à fortiori interdire le service fee contesté.
78. Sans préjudice d'un éventuel réexamen du marché de la collecte d'appel sur les réseaux mobiles, l'IBPT estime qu'à court terme, la voie la plus rapide pour que ce dossier soit examiné au fond par une autorité compétente est d'introduire une action auprès des autorités de la concurrence, au titre des articles 3 (accords et pratiques concertées) ou 4 (exploitation abusive d'une position dominante) de la loi du 10 juin 2006 sur la protection de la concurrence économique.
79. Compte tenu des éléments en sa possession, l'IBPT a adressé d'initiative une note d'information à la Direction générale de la concurrence. L'objectif de cette note était de présenter la problématique de ce dossier et ses implications possibles au regard du droit de la concurrence.

## 8 DECISION

80. 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 :
- 80.1 Belgacom doit accorder un délai supplémentaire de 2 mois aux opérateurs alternatifs pour implémenter les adaptations apportées aux service plans 300 à 331 et à la CPL (soit jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2009).
- 80.2 L'IBPT examinera, sur base d'une consultation des opérateurs, la nécessité de prolonger ou non ces mesures provisoires au-delà du 1<sup>er</sup> décembre 2009.

## 9 VOIES DE RECOURS

81. 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.
82. 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.

M. Van Bellinghen  
Membre du Conseil

G. Deneff  
Membre du Conseil

C. Rutten  
Membre du Conseil

E. Van Heesvelde  
Président du Conseil