



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

**I B P T**

---

**TRADUCTION DE LA  
DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT  
DU 14 JUIN 2012  
CONCERNANT**

**LA MISE EN DEMEURE DE KPN GROUP BELGIUM POUR LE NON-RESPECT  
DE L'ARTICLE 3, § 1<sup>ER</sup>, DE L'ARRÊTÉ ROYAL DU 18 JANVIER 2001 FIXANT  
LE CAHIER DES CHARGES ET LA PROCÉDURE RELATIVE À L'OCTROI  
D'AUTORISATIONS POUR LES SYSTÈMES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS  
MOBILES DE LA TROISIÈME GÉNÉRATION**

**VERSION NON CONFIDENTIELLE**

## TABLE DES MATIERES

1. Contexte .....	3
2. Base légale.....	6
3. Examen par l'IBPT .....	6
4. Point de vue de KPN .....	6
5. Accord de coopération.....	6
6. Décision .....	6
7. Voies de recours .....	7

Annexe : Résultats des mesures

## 1. Contexte

1.1. Dans un courrier du 1er juillet 2011 adressé à KPN Group Belgium (ci-après « KPN »), l'IBPT a fait savoir à KPN qu'elle n'atteignait pas la norme de 85% de couverture imposée par l'article 3, §1er, de l'arrêté royal du 18 janvier 2001 fixant le cahier des charges et la procédure relative à l'octroi d'autorisations pour les systèmes de télécommunications mobiles de la troisième génération (ci-après « AR 3G »). C'est ce qu'ont révélé des mesures réalisées par l'IBPT sur le terrain entre le 12 février et le 4 avril 2011. L'IBPT a ajouté en outre que KPN n'avait pas fourni suffisamment d'efforts à cet effet. Ces constatations allaient dans le même sens que les communications faites précédemment dans la presse par KPN.

1.2. Dans le courrier en question de l'IBPT, il était expliqué que KPN, du fait qu'elle n'atteignait pas la norme de 85% prévue à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'AR 3G, était peut-être en infraction à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'AR 3G. L'IBPT a exposé et motivé les points suivants:

- a) KPN atteint un pourcentage de couverture de
  - [suppression passage confidentiel] pour les équipements terminaux mobiles utilisant uniquement la technologie UMTS dans les fréquences de 2GHz.
  - [suppression passage confidentiel] pour les équipements terminaux mobiles pouvant utiliser la technologie UMTS dans les fréquences de 2GHz et de 900MHz.et n'atteint par conséquent pas la norme de 85%;
- b) le pourcentage de couverture doit être atteint au moyen de la technologie UMTS;
- c) KPN n'a pas fourni suffisamment d'efforts pour atteindre le pourcentage de couverture requis au moyen de la technologie UMTS.

Un document contenant davantage de détails concernant les mesures a été annexé au courrier de l'IBPT.

1.3. KPN y a répondu par courrier du 29 juillet 2011. Les arguments invoqués dans cette lettre ne sont toutefois pas parvenus à convaincre l'IBPT que KPN n'enfreignait pas l'article 3, §1er, de l'AR 3G.

1.4. Par conséquent, en date du 7 novembre 2011, l'IBPT a adressé à KPN la décision du 3 novembre 2011 visant à imposer un délai à KPN Group Belgium afin de mettre fin au non-respect de l'article 3, §1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 18 janvier 2001 fixant le cahier des charges et la procédure relative à l'octroi d'autorisations pour les systèmes de télécommunications mobiles de la troisième génération (ci-après « décision du 3 novembre 2011 »). KPN a reçu cette décision le 9 novembre 2011.

Dans cette décision, l'IBPT stipule aux points 5.1 et 5.2:

### ***“5.1. Constatation de l’infraction et détermination du délai afin de mettre fin à l’infraction***

*Vu ce qui précède, et plus précisément le fait que KPN Group Belgium d'une part n'a pas atteint le résultat de 85% de couverture et d'autre part, n'a pas fourni suffisamment d'efforts pour atteindre cette norme de couverture, l'IBPT estime que KPN Group Belgium enfreint l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'AR 3G.*

*KPN dispose d'un délai de maximum quatre mois après la réception de la présente décision pour mettre fin à l'infraction. Si KPN ne met pas un terme à l'infraction dans le délai*

*imparti, l'IBPT peut, conformément à l'article 21/1, § 3, de la loi du 17 janvier 2003, imposer une amende administrative.*

*Cette amende administrative peut, conformément à l'article 21, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 17 janvier 2003, être de 5% au maximum du chiffre d'affaires de KPN pendant l'année complète de référence la plus récente dans le secteur pour les communications électroniques.*

## **5.2. Projet de décision visant à imposer une amende administrative**

### **5.2.1. Généralités**

*Le chiffre d'affaires en question de KPN pour l'année 2010, à savoir l'année complète de référence la plus récente dont dispose l'IBPT, s'élève à 786 844 448 euros. L'IBPT peut donc imposer une amende de 5 % de ce montant, à savoir 39 342 222 euros.*

*Toutefois, l'Institut considère qu'une amende maximale n'est ni proportionnelle, ni opportune. Pour fixer le montant de l'amende administrative, l'IBPT a tenu compte des éléments ci-dessous.*

### **5.2.2. Principe de proportionnalité et chiffre d'affaires sur le marché concerné**

*Bien que l'article 21 renvoie au chiffre d'affaires obtenu dans l'ensemble du secteur des communications électroniques, il peut être justifié sur la base du principe de proportionnalité que le chiffre d'affaires pris en considération pour le calcul d'une pénalité, est limité au chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise dans la branche sur laquelle porte l'infraction.*

*L'Institut estime que dans le présent dossier, il est possible et proportionnel de se baser, pour le calcul de la pénalité, sur le chiffre d'affaires réalisé sur un marché de domaine d'activités qui a été défini plus étroitement que le chiffre d'affaires réalisé par KPN dans le secteur des communications électroniques en Belgique. L'on peut notamment se baser sur le marché mobile à l'exclusion du marché fixe (téléphonie fixe et services large bande fixes). Le chiffre d'affaires sur le marché mobile pour 2010 était de 697 712 958 euros.*

### **5.2.3. Circonstances atténuantes**

*L'IBPT estime toutefois qu'une amende maximale n'est pas opportune: KPN a déjà atteint un taux de couverture d'environ [suppression passage confidentiel], ce qui peut valoir comme circonstance atténuante. Le fait que KPN ait pu puiser moins que les deux autres opérateurs 3G dans les revenus issus des activités 2G pour financer ses activités 3G, peut également être accepté comme une circonstance atténuante. Bien que l'IBPT doute de l'impact du retard encouru au niveau des permis de bâtir sur l'atteinte du taux de couverture requis (voir ci-dessus), il est toutefois disposé à prendre ce point en considération dans une moindre mesure comme circonstance atténuante. De plus, concernant cette infraction, il n'y a pas de précédent ou pratique décisionnelle fixe de l'IBPT.*

### **5.2.4. Gravité de l'infraction**

*Il ne faut cependant pas oublier qu'en 2001, KPN, au moment où les autorisations ont été délivrées, devait certainement avoir une idée de sa situation financière et qu'elle avait néanmoins décidé d'acquiescer une autorisation 3G. En effet, une estimation réaliste des ambitions de l'époque et des possibilités financières afin de les réaliser relève exclusivement*

*de la responsabilité de KPN. Le fait que les ressources financières de KPN seraient moins importantes que celles des autres opérateurs ne change en définitive rien aux obligations légales en matière d'autorisations 3G, d'autant plus que ces obligations étaient connues de KPN avant l'acquisition de l'autorisation en question.*

*Il ne faut pas non plus perdre de vue que la norme de 85% à atteindre pour le déploiement du réseau visé à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'AR 3G est déjà d'application pour KPN depuis le 15 mars 2009. L'infraction dure dès lors déjà depuis près de deux ans et demi.*

*La gravité de l'infraction peut également être évaluée compte tenu de la nature de celle-ci et de la façon dont elle influe sur la réalisation des objectifs principaux visés par le cadre réglementaire: la promotion de la concurrence et la protection des intérêts des utilisateurs.*

*KPN ne tient pas compte de la réglementation et motive cela comme étant un choix commercial stratégique. Elle a consciemment laissé à ses concurrents le soin d'effectuer des investissements plus lourds afin de respecter la réglementation. L'infraction de KPN a par conséquent un impact sur la concurrence. L'une des tâches de l'IBPT consiste à veiller à ce qu'il n'y ait pas de distorsion de la concurrence dans le secteur des communications électroniques (art. 6, 2<sup>o</sup>, de la loi du 13 juin 2005). Cela implique notamment de veiller à ce que les prescrits légaux soient respectés de manière égale par tous les opérateurs.*

*L'infraction a également un impact sur les intérêts des utilisateurs. L'IBPT doit veiller à ce que les utilisateurs retirent un bénéfice maximal en termes de qualité (art. 6, 1<sup>o</sup>, loi 13 juin 2005). En l'espèce, le service 3G est de qualité moindre lorsqu'on utilise EDGE plutôt que l'UMTS (débit inférieur). Cet impact sur les utilisateurs est toutefois limité étant donné qu'une couverture de [suppression passage confidentiel] est réalisée par l'UMTS et comme KPN l'indique, seule une petite partie des utilisateurs utilisent des services 3G.*

*Si l'on tient compte des éléments qui précèdent, l'IBPT considère que l'infraction de KPN est une infraction d'une certaine gravité.*

#### *5.2.5. Caractère dissuasif de l'amende*

*De manière générale, pour produire un effet, une amende doit avoir un caractère suffisamment dissuasif pour inciter le contrevenant à mettre fin à l'infraction et à dissuader d'autres personnes d'adopter le même comportement.*

*Par cette amende, l'IBPT veut également donner comme signal que la législation existante est généralement contraignante et n'est pas à respecter au choix, selon que cela s'inscrit dans la stratégie commerciale ou non.*

#### *5.2.6. Montant de l'amende*

*Pour les raisons qui précèdent, l'IBPT estime justifié et proportionné d'imposer une amende de 0,5% du chiffre d'affaires de KPN pendant l'année de référence 2010 en ce qui concerne le marché mobile, à savoir 697 712 958 euros. L'amende administrative s'élève donc à 3 488 564 euros. »*

KPN disposait donc d'un délai de quatre mois après réception de la décision, à savoir jusqu'au 9 mars 2012, pour mettre fin à l'infraction.

1.5. Le 9 janvier 2012, KPN a introduit une requête en appel contre la décision du 3 novembre 2011 auprès de la Cour d'appel de Bruxelles.

## 2. Base légale

Comme exposé dans la décision du 3 novembre 2011, la procédure appliquée se déroule conformément à l'article 21/1 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges.

## 3. Examen par l'IBPT

Dans la décision du 3 novembre 2011, l'IBPT stipulait que KPN n'avait pas atteint la norme de 85% prévue à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'AR 3G. KPN avait jusqu'au 9 mars 2012 pour mettre fin à l'infraction. Afin de vérifier si KPN avait bien atteint le pourcentage de couverture requis entre-temps, l'IBPT a procédé à de nouvelles mesures sur le terrain, du 12 mars au 4 avril 2012. Le compte-rendu de ces mesures est repris dans le document annexé. La conclusion est que KPN atteint un pourcentage de couverture de 89,2%.

KPN répond dès lors à la norme de 85% prévue à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'AR 3G et a mis fin à l'infraction dans le délai imparti. Par conséquent, la mise en demeure devient sans objet.

## 4. Point de vue de KPN

Conformément à l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, KPN a été invitée à faire connaître son point de vue concernant le projet de la présente décision.

KPN rappelle qu'elle n'était pas d'accord avec la décision du 3 novembre 2011. Elle est toutefois satisfaite que cette mise en demeure soit désormais sans objet vu le pourcentage de couverture atteint de 89,2%.

## 5. Accord de coopération

Conformément à la procédure décrite à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup> et 2, de l'accord de coopération du 17 novembre 2006, l'IBPT a transmis le projet de la présente décision aux régulateurs communautaires:

*« Art. 3. Chaque projet de décision d'une autorité de régulation relatif aux réseaux de communications électroniques est transmis par cette autorité aux autres autorités de régulation énumérées à l'article 2, 2<sup>o</sup>, du présent accord de coopération.*

*Les autorités de régulation consultées font part de leurs remarques à l'autorité de régulation qui a transmis le projet de décision dans les quatorze jours civils. (...)*"

L'IBPT a reçu une réponse du CSA qui n'avait aucune remarque à formuler. Le VRM et le Medienrat n'ont pas répondu.

## 6. Décision

6.1. Vu ce qui précède, plus précisément le fait que les mesures réalisées par l'IBPT attestent que KPN atteint la norme de 85% de couverture prévue à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'AR 3G, l'Institut estime que KPN respecte les conditions de la mise en demeure du 3 novembre 2011.

6.2. Il n'y a donc pas de raison de poursuivre la procédure de mise en demeure. L'IBPT clôt par conséquent ce dossier.

## **7. Voies de recours**

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.

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

# **CONTRÔLE DES NIVEAUX DE COUVERTURES UMTS**

## **KPN**

### **MARS-AVRIL 2012**

#### **1. Objet du contrôle**

##### **1.1. Base légale**

[Arrêté royal du 18 janvier 2001 fixant le cahier des charges et la procédure relative à l'octroi d'autorisation pour les systèmes de télécommunications mobiles de la troisième génération.](#)

##### **1.2. Définition de couverture**

La zone de couverture est la zone géographique dans laquelle le réseau de l'opérateur 3G permet à ses clients :

- d'établir des communications téléphoniques ;
- et d'accéder à l'internet.

##### **1.3. Obligation de couverture de 50%**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, les opérateurs 3G doivent couvrir au moins 50% de la population uniquement avec les fréquences 2GHz<sup>1</sup>. Il s'agit d'une obligation de résultats.

##### **1.4. Objectif de couverture de 85%**

Les opérateurs 3G ont pour objectif de couvrir au moins 85% de la population à partir du 15 mars 2009. Il s'agit d'une obligation de moyens. Pour atteindre cet objectif, les opérateurs 3G peuvent utiliser les fréquences 2GHz ainsi que les fréquences 900MHz<sup>2</sup>.

#### **2. Organisation du contrôle de couverture**

Pour chaque opérateur 3G, le niveau de couverture 3G doit être vérifié pour les deux types d'utilisation suivants :

- appareil terminal mobile utilisant uniquement les fréquences 2GHz ;
- appareil terminal mobile pouvant utiliser les fréquences 2GHz et les fréquences 900MHz.

Les contrôles des niveaux de couverture UMTS réalisés en 2011 ont montré que KPN respectait l'obligation de couverture de 50%. Les contrôles des niveaux de couverture UMTS de 2012 sont donc limités au contrôle de l'objectif de couverture de 85% de KPN.

#### **3. Mesures sur le terrain**

##### **3.1. Critères de couverture**

Les niveaux de couvertures sont mesurés avec deux types de terminaux, bloqués en mode UMTS ou WCDMA :

- Nokia 6233 comme appareil terminal mobile utilisant uniquement les fréquences 2GHz ;
- HTC comme appareil terminal mobile pouvant utiliser les fréquences 2GHz et les fréquences 900MHz.

---

<sup>1</sup> Bandes de fréquences 1900-1980 MHz et 2110-2170 MHz.

<sup>2</sup> Bandes de fréquences 880-915 MHz et 925-960 MHz.

Pour chaque point test, il y a lieu de vérifier si le point est couvert par le réseau 3G de l'opérateur. Pour ce faire, il est vérifié pour chaque point test s'il est possible :

- d'établir des communications téléphoniques ;
- d'accéder à l'internet.

La mesure est toujours réalisée à l'extérieur.

Un point test est considéré comme étant couvert s'il est possible d'établir une communication téléphonique et d'accéder à l'Internet avec le Nokia 6233 ou le HTC.

### 3.2. Détermination des points tests

L'IBPT réalise des mesures sur le terrain pour un millier de points tests. Les points tests sont choisis de manière aléatoire sur l'ensemble du territoire avec une probabilité d'être choisis proportionnelle à la densité de population.

Le choix de chaque point test s'effectue en deux étapes :

- un secteur statistique est choisi aléatoirement : chaque secteur a une probabilité d'être choisi égale au ratio entre la population totale du secteur et la population totale du territoire belge ;
- le point test est ensuite choisi de manière aléatoire à l'intérieur du secteur statistique.

Au moyen d'un logiciel<sup>3</sup> approprié, l'IBPT génère les points tests.

### 3.3. Calcul des niveaux de couverture sur base des mesures

L'IBPT dispose de mesures pour un millier de points tests. Si ces points tests constituent un échantillon représentatif de la population totale, le niveau de couverture peut être estimé par le ratio entre le nombre de points tests pour lesquels on a mesuré une couverture et le nombre de points tests total :

$$COV_{MES} = \frac{N_{MES}}{N_{TOT}}$$

où

$COV_{MES}$  est le niveau de couverture sur base des mesures

$N_{MES}$  est le nombre de points tests pour lesquels on a mesuré une couverture

$N_{TOT}$  est le nombre de points tests total

Pour un échantillon représentatif, la marge d'erreur pour un intervalle de confiance de 95% vaut :

$$M_{95\%} = 1,96 \times \sqrt{\frac{COV(1-COV)}{N_{TOT}}}$$

où

$M_{95\%}$  est la marge d'erreur pour un intervalle de confiance de 95%

$COV$  est le niveau de couverture réel

Pour un niveau de couverture réel de 50% et 1000 points tests, la marge d'erreur pour un intervalle de confiance de 95% est donc égale à 3,1%.

---

<sup>3</sup> Application MS Access développée par l'IBPT contenant les données concernant les secteurs statistiques et permettant de calculer les pourcentages de la population couverts.

## **4. Contrôle du niveau de couverture de KPN**

### **4.1. Mesures sur le terrain**

L'IBPT a effectué des mesures pour 1000 points tests choisis aléatoirement entre le 12 mars et le 4 avril 2012.

Sur les 1000 points tests, l'IBPT a mesuré une couverture pour 892 points.

Le niveau de couvertures sur base des mesures ( $COV_{MES}$ ) est donc de 89,2% de la population. En utilisant la formule de la section 3.3, la marge d'erreur pour un intervalle de confiance de 95% est égale à 1,9%.

Le tableau de l'annexe reprend les coordonnées des 1000 points tests ainsi que les informations sur la couverture mesurée pour ces 1000 points tests.

### **4.2. Conclusions**

KPN respecte son objectif de couverture de 85%.

*[suppression passage confidentiel]*