

Décision du 29 août 2003 du Conseil de l'IBPT
relative aux heures peak de l'opérateur Base
pour son service de terminaison

1 Objet

La présente décision porte sur l'appréciation du caractère raisonnable de la demande adressée par Base aux opérateurs interconnectés avec elle, dont Belgacom, Belgacom Mobile et Mobistar, de modifier les heures peak pour la facturation de son service de terminaison¹ (de 8-19 heures en 10-22 heures).

2 Rétroactes

Le 30 juin 2003, Base a adressé un courrier à Belgacom, Belgacom Mobile et Mobistar, ainsi qu'à d'autres opérateurs avec lesquels elle est interconnectée, en vue de modifier les heures peak pour la facturation de son service de terminaison à partir du 1^{er} août 2003.

Belgacom Mobile a accusé réception de ce courrier le 3 juillet 2003.

Le 10 juillet 2003, Base a confirmé à Belgacom Mobile son intention de modifier ses tarifs d'interconnexion dans le sens indiqué le 30 juin précédent.

Le 24 juillet 2003, Base a adressé un nouveau courrier aux opérateurs concernés les informant du fait qu'elle demandait l'implémentation de la nouvelle période peak à partir du 1^{er} septembre et non du 1^{er} août.

Le 28 juillet 2003, Belgacom a adressé un courrier à l'IBPT formulant des objections à la demande de Base et demandant à l'Institut d'entamer une consultation du marché à ce sujet.

Le 29 juillet 2003, Belgacom Mobile accusait réception du courrier de Base du 24 juillet, en estimant que celui-ci ne contenait ni une demande raisonnable, ni une invitation à entamer des négociations.

Le 30 juillet, Belgacom Mobile a adressé à son tour un courrier à l'IBPT pour contester le caractère unilatéral de la démarche de Base et pour soulever certains problèmes en matière de transparence tarifaire et d'implémentation informatique notamment, et réclamant une consultation du marché.

Dans un courrier du 6 août 2003, Base répondait à Belgacom Mobile que sa lettre du 30 juin 2003 constituait bien une demande d'interconnexion, que cette demande était fondée sur la distribution de son trafic et que les lettres de Belgacom Mobile ne faisaient allusion à aucune difficulté opérationnelle.

¹ Service de terminaison ou MTR (Mobile Termination Rate).

Le 7 août 2003, Mobistar répondait à la lettre de Base du 24 juillet 2003, en faisant remarquer que l'initiative de Base n'était pas conforme aux procédures de négociation prévus dans l'accord d'interconnexion entre les parties et que le délai d'implémentation donné était trop court.

Le 11 août, Belgacom Mobile répondait à Base que la simple communication d'un nouveau MTR ne constituait pas une demande d'interconnexion et que l'implémentation des tarifs demandés par Base exigeait de résoudre d'importants problèmes opérationnels.

Le 18 août 2003 s'est tenue une réunion au cours de laquelle l'IBPT a invité Base à expliquer les raisons de sa demande d'interconnexion. Belgacom et Belgacom Mobile ont été informées de la tenue de cette réunion.

Le 18 août également, Belgacom Mobile a adressé à l'Institut un courrier dans lequel elle développe les raisons de son opposition à la demande de Base.

Le 21 août 2003, Base a adressé à l'IBPT par l'intermédiaire d'un cabinet d'avocats une demande d'intervention visant à ce que l'Institut reconnaisse le caractère raisonnable de sa demande d'interconnexion du 30 juin 2003.

Le 28 août 2003, l'Institut a donné à Mobistar la possibilité d'exprimer son point de vue à propos de l'initiative de Base et de soumettre les documents qu'elle jugeait utile.

3 Bases juridiques

L'article 109ter, § 3, alinéa premier de la loi du 21 mars 1991² impose à "Tout organisme puissant [sur le marché des réseaux téléphoniques publics fixes ou des réseaux publics de téléphonie mobile ou des services de lignes louées] ou des services de téléphonie vocale [...] de répondre de manière non discriminatoire à toutes les demandes raisonnables d'interconnexion et de connexion notamment l'accès à des points autres que les points de raccordement offerts à la majorité des utilisateurs finals".

Conformément à l'article 14, § 1er, 3° de la loi du 17 janvier 2003³, l'IBPT est chargé d'une mission de contrôle du respect du Titre III de la loi du 21 mars 1991, donc des articles précités.

4 Position de Belgacom, de Belgacom Mobile et de Mobistar

Dans son courrier du 28 juillet 2003, Belgacom met plus particulièrement en avant la prolifération de décisions unilatérales d'opérateurs, la confusion au détriment des utilisateurs finaux et le fait que Base sera vraisemblablement considérée, après implémentation du nouveau cadre réglementaire relatif aux communications électroniques, comme opérateur puissant pour la terminaison d'appels sur son réseau.

Pour sa part, dans ses courriers des 30 juillet et 18 août, Belgacom Mobile invoque les arguments suivants:

² Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

³ Loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges.

- Le risque de distorsions de concurrence.

Belgacom Mobile argumente qu'une augmentation de la différence entre le MTR de Base et le sien serait contraire au souhait de l'IBPT, lequel a recommandé un écart maximal de 15%, notamment parce qu'un différentiel des charges MTR est susceptible de créer des distorsions de concurrence. Belgacom Mobile fait observer que le différentiel en question va s'accroître particulièrement du fait de la récente baisse qui lui a été imposée, combinée à l'intention de Base de prolonger ses heures peak jusqu'à 22 heures.

- L'existence de conséquences disproportionnées pour les autres opérateurs.

Selon Belgacom Mobile, les marges brutes réalisées sur les appels vers d'autres réseaux en heures off peak (au niveau retail) sont faibles ou très faibles du fait de la concurrence. La modification voulue par Base aurait pour conséquence que, dans certains cas, l'interconnexion coûterait plus cher que le prix facturé à l'utilisateur final, ce qui obligerait Belgacom Mobile à relever les tarifs en question et à modifier structurellement sa politique tarifaire (1 seul prix pour les appels vers d'autres réseaux), entraînant des coûts de communication importants. Des adaptations seraient également nécessaires au niveau de la structure des tarifs d'interconnexion, entraînant des adaptations informatiques et donc des coûts supplémentaires.

- L'existence de conséquences disproportionnées pour les consommateurs.

Belgacom Mobile souligne que la modification voulue par Base pourrait entraîner des conséquences pour tous les utilisateurs en Belgique: perte de transparence tarifaire, prolongation des heures peak jusqu'à 22 heures (et donc impossibilité de joindre un client de Base à meilleur prix avant 22 heures), risque de confusion générale si d'autres opérateurs prenaient des initiatives comparables.

- L'inefficacité économique.

Même s'il devait y avoir beaucoup de trafic venant de et vers Base pendant les heures considérées, Belgacom Mobile conteste cependant que le réseau de Base soit saturé pendant cette période et doute que la distribution du trafic nécessite des extensions de capacité. Belgacom Mobile estime qu'il existe de toute manière d'autres moyens d'encourager une utilisation efficace du réseau, notamment en adaptant les périodes peak/off peak au niveau retail. Belgacom Mobile estime économiquement inefficace de répercuter de nouvelles heures peak uniquement sur les clients des autres opérateurs.

- La contradiction avec les objectifs que doit poursuivre l'autorité de régulation nationale.

Belgacom Mobile estime que la demande de Base va à l'encontre des objectifs généraux du cadre réglementaire (efficacité économique et intérêt des utilisateurs et promotion d'un marché compétitif).

Belgacom Mobile propose en outre que les opérateurs mobiles préparent, en coopération avec l'IBPT, un code de conduite destiné à permettre une certaine flexibilité tout en évitant les initiatives unilatérales ayant des conséquences graves sur les autres opérateurs et sur les utilisateurs. Belgacom Mobile cite, comme éléments possibles d'un tel code de conduite, la détermination d'un nombre maximal de créneaux horaires, la détermination de certains principes tarifaires (p. ex. setup, période minimale de 30 secondes, de 60 secondes, etc.), la correspondance entre les créneaux horaires au niveau wholesale et les principales offres tarifaires de détail, un délai minimal pour l'introduction de nouveaux tarifs.

Lors de l'audition qui a eu lieu le 28 août 2003, Mobistar a fait savoir qu'elle n'a pas de remarques quant au fond à formuler à l'égard de la demande de Base. Mobistar argumente cependant que son service informatique ne saurait pas implémenter de nouveaux créneaux horaires avant le 1er octobre 2003.

5 Analyse de l'IBPT et motivation

5.1 En ce qui concerne l'existence d'une demande de Base

L'article 109ter, §3, impose avant tout à tout opérateur puissant de **répondre** à une demande d'interconnexion.

Le refus d'un opérateur puissant de répondre favorablement à une demande d'interconnexion ouvre pour l'opérateur débouté la possibilité de demander l'intervention du régulateur.

L'Institut constate un tel refus, dans le chef de Belgacom Mobile (cf. entre autres la lettre du 29 juillet: « *Since your letter does neither contain a reasonable offer [...]* » et les différentes lettres de Belgacom Mobile dans lesquelles celle-ci demande à Base de formuler « *a new offer* »).

En ce qui concerne Belgacom, l'Institut constate que des contacts ont bien eu lieu avec Base (cf. notamment la tenue de réunions les 7 et 8 août 2003 et la transmission par Belgacom d'un "memorandum of understanding"), mais que ces contacts n'ont pas abouti à un accord.

L'Institut constate, suite aux explications de Base (notamment sur les raisons pour lesquels un accord avec Belgacom sur le « memorandum of understanding » n'a pas été possible), à la vue des pièces du dossier introduit par Base (démontrant entre autres un refus de Belgacom Mobile de prendre en compte la demande de Base comme un point de départ des négociations) et à la lumière des réactions écrites et/ou orales de la part de Belgacom et Belgacom Mobile vis-à-vis de l'Institut (voy. supra point 4), que l'application de l'article 7 de l'arrêté royal du 20 avril 1999, tel que modifié par l'arrêté royal du 19 mars 2003 (la fixation d'un délai pour l'achèvement des négociations), n'est plus une mesure adéquate pour arriver à un accord entre parties concernées sur le caractère raisonnable ou non de la demande de Base.

Il incombe donc au régulateur de déterminer si la demande de Base est raisonnable ou pas et, si c'est le cas, de déterminer à partir de quelle date la décision doit être implementée.

5.2 En ce qui concerne le niveau du tarif

L'Institut rappelle que, vu sa position actuelle sur le marché mobile et sur le marché de l'interconnexion, Base n'est pas concernée par les obligations de non-discrimination et d'orientation sur les coûts, obligations que le cadre réglementaire a expressément réservées aux seuls opérateurs puissants sur le marché. Base est donc libre de déterminer son tarif MTR, et a le droit d'exiger d'un opérateur puissant qu'il accepte ce tarif, à condition que le tarif demeure raisonnable, conformément à l'article 109ter, § 3, de la loi.

L'IBPT constate que le niveau du MTR de Base (cf. tableau ci-dessous) ne fait pas l'objet de contestations de la part de Belgacom et de Belgacom Mobile, lesquels contestent uniquement la modification des heures peak et off peak de Base. L'Institut en conclut que le MTR de Base est accepté comme raisonnable par les autres opérateurs, en tous cas pour la période peak actuelle, comprise entre 8 heures et 19 heures.

Heure	Composante	Base ⁴
Structure actuelle des tarifs de terminaison		
Peak	Set-up	5
	Duration	18,6
Off-peak week (8-19h)	Set-up	5
	Duration	13,6
Off-peak weekend	Set-up	5
	Duration	8,7
Nouvelle structure proposée par Base		
Peak	Set-up	5
	Duration	18,6
Off peak (10-22h)	Set-up	5
	Duration	13,6

5.3 En ce qui concerne la charge du réseau et l'efficacité économique

Il est communément admis dans le domaine des télécommunications qu'un réseau doit être dimensionné de manière à faire face aux pointes de trafic, c'est-à-dire au trafic que le réseau doit pouvoir absorber pendant la période d'utilisation la plus intense. La distribution réelle du trafic au cours d'une journée constitue donc un élément objectif essentiel pour la détermination des périodes peak et off peak.

⁴ Chiffres hors TVA.

L'Institut a obtenu de Base⁵ la distribution des appels sur son réseau ("traffic pattern"), tant pour ce qui concerne les appels entre clients de Base (trafic dit "on-net") que les appels vers Base en provenance d'autres réseaux nationaux (trafic dit "inbound"). La représentation graphique de ces distributions illustre que le volume de trafic est particulièrement élevé entre 19 et 22 heures, aussi bien pour le trafic on-net que pour le trafic national inbound. A titre de comparaison, la période 19-22 heures apparaît globalement plus chargée par exemple que la période 14-17 heures.

Base a fourni comme explication à cette distribution le fait que, troisième et dernier opérateur entré sur le marché belge de la téléphonie mobile, son portefeuille de clients contient une forte proportion de clients résidentiels et faible proportion de clients business et corporate. Or la consommation téléphonique des clients résidentiels se situe traditionnellement davantage en soirée.

En outre, il ressort du courrier du 18 août 2003 de Belgacom Mobile que cet opérateur confirme les informations reçues de Base. Sur les graphiques communiqués par Belgacom Mobile⁶, il apparaît clairement que le nombre d'appels de Belgacom Mobile vers Base est particulièrement élevé entre 19 et 22 heures. L'heure pendant laquelle le trafic vers Base est le plus important se situe d'ailleurs entre 19 et 20 heures. Belgacom Mobile ajoute que *"Verder blijkt uit de trafiekverdeling dat er in de betreffende periode veel gesprekken zijn (tussen 19 en 22 uur)"*. S'agissant du trafic venant de Base (et de Mobistar) vers son réseau, Belgacom Mobile note que *"Uit deze grafieken blijkt duidelijk dat de eventuele noodzaak tot herziening van de piek- en daluren kan uitgebreid worden tot alle operatoren"*. Belgacom Mobile semble ainsi reconnaître que la proposition de Base pourrait raisonnablement trouver à s'appliquer à sa propre situation.

Des informations qui précèdent, l'Institut déduit que la période allant de 19 à 22 heures constitue effectivement, pour Base, une période pendant laquelle le réseau est le plus intensément utilisé. Par conséquent, il apparaît justifié d'assimiler le créneau horaire de 19 à 22 heures à la période peak du réseau. L'Institut ajoute que Base tire équitablement les conséquences de sa distribution de trafic en retardant le début des heures creuses à 10 heures au lieu de 8 heures précédemment.

5.4 En ce qui concerne les difficultés d'implémentation

L'IBPT est conscient qu'une demande telle que celle formulée par Base le 30 juin 2003 est susceptible d'entraîner certaines difficultés d'implémentation au niveau du transit vers le réseau de Base en combinaison avec la portabilité des numéros, par analogie aux difficultés identifiées dans le cadre du litige opposant Belgacom et Telenet à propos du tarif de terminaison sur le réseau de Telenet⁷. En effet, si Belgacom et/ou Belgacom Mobile assument le rôle d'opérateur de transit pour des appels vers Base, ils doivent tenir compte des créneaux horaires demandés par Base. On peut s'attendre à certaines difficultés pour assurer une facturation correcte du service de transit en cas d'appels vers de numéros portés de ou vers Base.

⁵ Documents attachés au courrier électronique du 19 août 2003 et annexes au courrier de Base du 21 août 2003.

⁶ Traffic to Base per hour during the week (average/month).

⁷ Décision de l'IBPT du 11 juin 2002.

L'Institut est également conscient que la demande de Base peut entraîner, chez les opérateurs, la nécessité de procéder à des adaptations au niveau de leurs systèmes informatiques (facturation entre opérateurs, facturation de l'utilisateur final).

Cependant, l'IBPT estime que des solutions peuvent être trouvées à ces différents problèmes. Dans le cadre du litige Belgacom/Telenet, ces deux opérateurs sont arrivés, après négociation, à implémenter la décision de l'IBPT d'autoriser l'augmentation du tarif de terminating de Telenet, le cas échéant en s'inspirant de certains principes mis en avant par l'IBPT⁸).

Par ailleurs, lorsque Base a introduit sur le marché un tarif d'interconnexion week-end, les autres opérateurs (notamment Belgacom et Belgacom Mobile) ont également dû modifier leurs systèmes informatiques et adapter, si nécessaire, leurs tarifs de détail. Dans les deux affaires évoquées, il n'a nullement été démontré que les adaptations nécessaires ont constitué des difficultés disproportionnées ou entraîné des coûts disproportionnés. L'Institut estime par conséquent que les difficultés d'implémentation peuvent être résolues entre les opérateurs concernés pour autant qu'ils disposent d'un délai adéquat.

5.5 En ce qui concerne la transparence tarifaire

L'IBPT a pris connaissance, via les sites Internet www.belgacom.be et www.proximus.be de l'éventail d'offres tarifaires existant actuellement en matière d'appels vers des réseaux mobiles. Dans le cas de Belgacom, l'Institut a constaté l'existence de 18 plans tarifaires différents, dans lesquels on retrouve 4 combinaisons de tarifs vers Base. Dans le cas de Belgacom Mobile, il existe des plans tarifaires généraux (ProxiTime, ProxiFun, ProxiPro), trois formules prépayées et des plans tarifaires destinés à la clientèle d'entreprises (ProxiBusiness, Mobile Group, ProGroup, Corporate). Ici aussi, les tarifs vers Base peuvent varier d'une formule à l'autre. De plus, comme les deux autres opérateurs mobiles, Belgacom Mobile applique un prix différent selon que le client appelle un interlocuteur client du même réseau mobile, d'un autre réseau mobile ou une ligne fixe. Chez Belgacom, les tarifs vers les trois opérateurs mobiles sont différenciés du fait de MTR différents.

L'Institut observe également que l'introduction de la portabilité, si elle accroît la concurrence en facilitant le changement d'opérateur mobile, ne permet plus à l'utilisateur d'identifier à l'aide du préfixe le réseau de son correspondant. Cette perte de transparence est partiellement compensée par l'émission d'un signal sonore dit "de transparence" lorsque l'utilisateur mobile appelle un numéro porté. En outre, la créativité des opérateurs (cartes prépayées, crédits d'appels, promotions diverses) rend particulièrement difficile la comparaison de tarifs entre opérateurs. Cette situation a d'ailleurs fait l'objet de critiques de la part d'associations de consommateurs⁹.

Compte tenu de ce qui précède, l'IBPT estime que la modification des heures peak de Base, si elle introduit bien un élément de complexité supplémentaire, ne détériore pas gravement une situation déjà fortement complexe pour d'autres raisons. En tout état de cause, refuser les nouveaux créneaux horaires de Base ne contribuerait nullement à maintenir une

⁸ Communication de l'IBPT du 5 août 2002: Précisions concernant les principes à appliquer par Belgacom dans le cadre de la facturation de ses services de transit vers des numéros géographiques portés suite à l'augmentation des tarifs d'interconnexion de Telenet NV.

⁹ Test-Achats n° 438 de décembre 2000 et communiqué de presse du 19 août 2002.

transparence tarifaire en réalité déjà fortement compromise antérieurement.

5.6 En ce qui concerne les tarifs de détail de Belgacom, de Belgacom Mobile et de Mobistar vers Base

Belgacom a été notifiée comme opérateur puissant sur le marché des services téléphonie vocale¹⁰. A ce titre, elle est soumise à l'obligation d'orientation sur les coûts des tarifs de téléphonie vocale, conformément à l'article 106, 1° de la loi du 21 mars 1991. Par conséquent, une modification des heures peak de Base au niveau de l'interconnexion doit être répercutée par Belgacom sur ses tarifs de détail, spécifiquement pour les appels à destination du réseau Base, de la même manière que Belgacom répercute exclusivement sur les appels vers Telenet l'augmentation des tarifs de terminaison de Telenet.

Belgacom Mobile (de même que Mobistar) a été notifiée comme opérateur puissant sur le marché mobile et sur le marché de l'interconnexion. Elle est par conséquent tenue d'orienter son MTR sur les coûts et de respecter le principe de non-discrimination, c'est-à-dire appliquer aux autres opérateurs des conditions équivalentes à celles qu'ils assurent pour leurs propres services.

¹⁰ Communication de l'IBPT du 14 avril 2003.

6 Conclusion

Après avoir dûment pris en considération d'une part les positions des quatre opérateurs concernés telles qu'exprimées dans leur correspondance et/ou lors des réunions du 18 août 2003 (Base) et du 28 août 2003 (Mobistar) et d'autre part les objectifs généraux du cadre réglementaire en matière de promotion de la concurrence, d'efficacité économique et de défense de l'intérêt des consommateurs, l'Institut arrête les décisions suivantes:

1. La demande de Base du 30 juin 2003 est raisonnable. Par conséquent, Belgacom, Belgacom Mobile et Mobistar, opérateurs puissants, doivent répondre favorablement à cette demande.
2. Les opérateurs concernés doivent bénéficier d'un délai raisonnable pour mettre en œuvre la présente décision sur le plan opérationnel (notamment: transit, portabilité des numéros, acheminement du trafic international, systèmes de facturation), pour effectuer les modifications obligatoires ou nécessaires au niveau de leurs tarifs de détail, ainsi que pour informer leurs clients. L'Institut tient également compte du fait que la demande de Base a été introduite le 30 juin dernier et que les opérateurs ont donc déjà disposé de près de 2 mois pour traiter les problèmes d'implémentation. Pour ces raisons, l'IBPT fixe l'entrée en application de la nouvelle période peak de Base au 1^{er} octobre 2003.
3. Une réévaluation de la présente décision devra avoir lieu lorsque le nouveau cadre relatif aux communications électroniques sera transposé en droit belge. En effet, du fait de l'application de ce nouveau cadre, chaque opérateur sera vraisemblablement considéré comme puissant pour la terminaison d'appels sur son réseau et, par conséquent, pourra se voir imposer certaines obligations.
4. La directive 2002/22/CE (directive "service universel") prévoit que soient mises à la disposition des utilisateurs des informations transparentes et actualisées relatives aux prix et aux tarifs pratiqués, de même que les informations leur permettant d'effectuer une évaluation indépendante des plans tarifaires alternatifs. Dans cette perspective, l'Institut mènera une réflexion sur les moyens de concilier la liberté d'initiative des opérateurs et la garantie d'un minimum de transparence au bénéfice des consommateurs, et sur la nécessité d'une certaine cohérence entre les heures peak/off peak pratiquées au niveau wholesale et retail.

M. VAN BELLINGHEN
Membre du Conseil

G. DENEFF
Membre du Conseil

C. RUTTEN
Membre du Conseil

E. VAN HEESVELDE
Président du Conseil