



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

IBPT

**Décision du Conseil de l'IBPT
du 17 juin 2009**

concernant

**une demande de dérogation introduite par BELGACOM S.A.
en application de l'article 3, al.2, de l'annexe à la loi du 13 juin 2005
relative aux communications électroniques**

Table des matières

1. LES FAITS	3
3. SITUATION DANS LES AUTRES ETATS MEMBRES DE L'UNION.....	5
4. CONSULTATION	5
1. PRINCIPE D'EFFICIENCE DANS L'EXECUTION DES OBLIGATIONS DE SERVICE UNIVERSEL	5
2. IMPLICATIONS POTENTIELLES DE LA DECISION DANS D'AUTRES CONTEXTES	5
3. PRESERVATION DE LA CONCURRENCE ET PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE.....	6
4. DESIGNATION DES PRESTATAIRES DE SERVICE UNIVERSEL	7
5. LA REGLE DES 25 METRES	7
6. IMPACT SUR LA QUALITE DES SERVICES A LARGE BANDE	7
5. MOTIVATION	8
6. DECISION	9
7. VOIES DE RECOURS.....	9

1. LES FAITS

Le 4 décembre 2008, Belgacom s.a. a introduit auprès de l'IBPT une demande de dérogation conformément à l'article 3, al.2, de l'annexe à la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après : LCE).

Cette demande a pour objet de permettre à Belgacom, en sa qualité de prestataire de la composante géographique fixe du service universel en matière de communications électroniques, de déroger dans certains cas aux conditions standard de prestation de ladite composante.

Le type de situation visé en l'espèce concerne les demandes de nouveaux raccordements au réseau téléphonique public fixe qui sont introduites par les propriétaires ou occupants d'habitations neuves ou récentes situées dans une zone géographique où l'infrastructure du réseau téléphonique public fixe n'est pas déployée.

En vue d'éviter les lourds travaux de terrassements et de câblage entraînés par la localisation isolée ou éloignée de certaines habitations, Belgacom demande à l'IBPT de lui permettre d'effectuer le raccordement de ces habitations au réseau téléphonique public fixe au moyen d'une Simbox utilisant le réseau mobile de Belgacom.

2. CADRE JURIDIQUE

La composante géographique fixe du service universel est définie à l'article 70 LCE :

Art. 70. § 1er. La composante géographique fixe du service universel consiste en la fourniture sur l'ensemble du territoire, à toute personne qui en fait la demande, indépendamment de sa position géographique :

1° du service téléphonique public de base en position déterminée, tel que défini en annexe ;

2° d'un raccordement à un réseau téléphonique public en position déterminée permettant aux utilisateurs finals :

a) de donner et recevoir des appels téléphoniques locaux, nationaux et internationaux ;

b) d'échanger des communications par télécopie et par transmission de données ;

c) de disposer d'un accès fonctionnel à Internet ;

d) d'avoir la possibilité, en cas de non-paiement de la facture téléphonique, d'être appelé par un autre abonné, à l'exclusion des appels payables à l'arrivée et d'appeler les services d'urgence ;

e) de disposer d'un service d'assistance technique répondant aux spécifications de l'article 116, alinéa 2.

§ 2. La composante géographique fixe du service universel est considérée comme étant fournie lorsque l'utilisateur final dispose déjà d'un service téléphonique public de base via un raccordement dont question au § 1er, 2°, soit du prestataire du service universel, soit d'un autre opérateur, que ce soit ou non via un accès dégroupé à la boucle locale.

§ 3. La composante géographique fixe du service universel est considérée comme étant fournie lorsqu'à la demande de l'utilisateur final, il y a été satisfait au moyen d'une solution économiquement plus rentable.

§ 4. La composante géographique fixe du service universel ne doit être fournie qu'à la résidence principale des utilisateurs finals.

Cette disposition constitue la transposition en droit belge de l'article 4 de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (ci-après : « directive SU ») :

Article 4

Fourniture d'accès en position déterminée

1. Les États membres veillent à ce que toutes les demandes raisonnables de raccordement en position déterminée au réseau téléphonique public et d'accès aux services téléphoniques accessibles au public en position déterminée soient satisfaites par une entreprise au moins.

2. Le raccordement réalisé doit permettre aux utilisateurs finals de donner et recevoir des appels téléphoniques locaux, nationaux et internationaux, des communications par télécopie et des communications de données, à des débits de données suffisants pour permettre un accès fonctionnel à Internet, compte tenu des technologies les plus couramment utilisées par la majorité des abonnés et de la faisabilité du point de vue technique.

Le considérant 8 de la directive SU apporte quelques précisions quant au contenu de la composante géographique fixe du service universel :

Une exigence fondamentale du service universel est d'assurer aux utilisateurs qui en font la demande un raccordement au réseau téléphonique public en position déterminée, à un prix abordable. Cette exigence se limite à un seul raccordement à bande étroite au réseau, dont la fourniture peut être limitée par l'État membre à la position principale/à la résidence principale de l'utilisateur final, et ne s'étend pas au réseau numérique à intégration de services (RNIS), qui offre plusieurs raccordements pouvant être utilisés simultanément. *Aucune contrainte ne devrait être imposée en ce qui concerne les moyens techniques utilisés pour la réalisation du raccordement, les technologies avec ou sans fil pouvant être utilisées indifféremment, ni en ce qui concerne les opérateurs désignés pour remplir tout ou partie des obligations de service universel.* Les raccordements au réseau téléphonique public en position déterminée devraient être en mesure d'assurer la transmission de la parole et la communication de données à des débits suffisants pour accéder à des services en ligne tels que ceux qui sont proposés sur l'Internet public. La rapidité à laquelle un utilisateur donné accède à Internet dépend d'un certain nombre de facteurs, par exemple du ou des fournisseurs de la connectivité à Internet ou de l'application pour laquelle une connexion est établie. Le débit de données assuré par un raccordement unique à bande étroite au réseau téléphonique public dépend des capacités de l'équipement terminal de l'abonné ainsi que du raccordement. C'est pourquoi il n'est pas indiqué d'exiger un débit de données ou un débit binaire spécifique au niveau communautaire. Les modems en bande téléphonique actuellement disponibles offrent généralement un débit de données de 56 kbit/s et sont dotés de systèmes d'adaptation automatique du débit de données en fonction de la qualité variable des lignes, ce qui peut se traduire par un débit de données réel inférieur à 56 kbit/s. Une certaine flexibilité est nécessaire, d'une part, pour que les États membres puissent prendre, en cas de besoin, les mesures nécessaires pour que les connexions soient capables de supporter ce débit de données et, d'autre part, pour que les États membres, le cas échéant, puissent autoriser des débits de données inférieurs à ce plafond de 56 kbit/s afin, par exemple, d'exploiter les capacités des technologies sans fil (y compris les réseaux sans fil cellulaires), dans le but de fournir un service universel à une plus grande partie de la population. Cela peut être particulièrement important dans certains pays en voie d'adhésion, où le nombre de foyers raccordés au réseau téléphonique traditionnel demeure relativement faible. Dans des cas spécifiques où le raccordement au réseau téléphonique public en position déterminée est manifestement insuffisant pour assurer un accès satisfaisant à Internet, les États membres devraient être en mesure d'exiger que ce raccordement atteigne le niveau dont jouit la majorité des abonnés et qui permet l'accès à Internet. Si ces mesures spécifiques se traduisent par un coût net à la charge des consommateurs concernés, cette incidence nette peut être prise en compte dans le calcul du coût net des obligations de service universel.

L'article 3 de l'annexe à la LCE stipule pour sa part que :

Art. 3.

Sauf cas de force majeure ou d'accord exprès entre la personne et un prestataire de la composante géographique fixe du service universel, celui-ci est tenu d'appliquer ses conditions de fourniture publiées.

Si un prestataire de la composante géographique fixe du service universel, en réponse à une demande donnée, estime unilatéralement qu'il n'est pas raisonnable de maintenir ses conditions de

fourniture telles que publiées, il doit dans ce cas, obtenir l'accord de l'Institut préalablement à leur modification.

Enfin, il convient de rappeler l'article 163 LCE, qui désigne Belgacom en tant que prestataire de la composante géographique fixe du service universel, à titre transitoire, jusqu'à la désignation d'un ou plusieurs prestataires conformément aux dispositions du Titre IV, Chapitre I^{er}, LCE.

3. SITUATION DANS LES AUTRES ETATS MEMBRES DE L'UNION

Conformément à l'article 4 de la directive SU, ainsi qu'au considérant 8 précité, qui consacre de manière explicite le principe de neutralité technologique pour la prestation de la composante géographique fixe du service universel, un certain nombre d'Etats membres de l'Union européenne permettent explicitement la prestation de ladite composante par l'utilisation de technologies radio. C'est le cas notamment en Allemagne, en Autriche, en Suède, au Danemark, en Finlande, en Croatie et en Espagne.

D'autres législations nationales ne prévoient aucune restriction technologique, bien que la pratique dans ces Etats demeure à ce jour principalement une connexion filaire au réseau téléphonique public. C'est le cas notamment de la France, de l'Italie, du Grand-duché de Luxembourg, des Pays-Bas, de la Norvège, du Portugal et du Royaume-Uni.

4. CONSULTATION

A. CONTRIBUTIONS REÇUES

L'IBPT a lancé le 23 février 2009 une consultation publique portant sur un projet de décision du Conseil de l'Institut concernant une demande de dérogation introduite par BELGACOM S.A. en application de l'article 3, al. 2, de l'annexe à la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après : LCE). Cette consultation s'est clôturée le 6 mars 2009.

L'Institut a reçu dans les délais impartis une contribution émanant de la *Platform Telecom Operators & Service Providers* vzw/asbl.

B. SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS ÉMISES

Les différentes observations émises à l'occasion de cette consultation sont résumées ci-dessous et les réponses de l'IBPT y sont jointes.

1. Principe d'efficacité dans l'exécution des obligations de service universel

La *Plateforme* exprime tout d'abord son absence d'objection de principe à l'encontre d'une approche plus efficace du service universel en termes de coûts.

2. Implications potentielles de la décision dans d'autres contextes

La première observation émise concerne la possibilité que la décision en projet puisse avoir un impact sur les obligations de BELGACOM S.A. dans d'autres contextes que la prestation de la composante géographique fixe du service universel. En particulier, la *Plateforme* souligne les conséquences potentielles de la décision en projet sur les obligations de BELGACOM S.A. en matière d'accès au réseau, telles qu'elles résultent de la position dominante de cette dernière sur les marchés 4, (anciennement 11) (fourniture en gros d'accès dégroupé aux (sous-)boucles sur lignes métalliques, pour la fourniture de services à large bande et de services vocaux) et 5 (anciennement 12) (fourniture en gros d'accès à la large bande).

Réponse de l'IBPT :

L'IBPT rappelle en l'espèce que l'obligation de service universel imposée à BELGACOM S.A. en vertu de l'article 163 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, et en vertu de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel »), implique la mise à disposition des utilisateurs d'un accès à un réseau téléphonique public en position déterminée permettant le transport de la voix.

Le réseau en question doit également permettre un accès fonctionnel à l'Internet (voy. art. 70 LCE). Cet accès fonctionnel est précisé à l'article 16 de l'annexe LCE, qui stipule que : « Par accès fonctionnel à Internet visé à l'article 70, § 1, 2°, c) de la loi, il est entendu que moyennant un contrat spécifique avec un fournisseur de service Internet, un accès à Internet fonctionne selon les possibilités de transmission telles que celles définies pour les communications par transmission de données ». La directive « service universel » précise que cet accès fonctionnel correspond, dans l'état actuel de la législation, à un débit minimum de 56 kbit/s (voy. Considérant 8 de la directive).

Autrement dit, le réseau auquel BELGACOM S.A. est tenu de donner un accès en exécution de son obligation de service universel, telle que visée aux articles 70 et 163 LCE, ne doit pas nécessairement permettre l'accès à des services à large bande. En outre, le respect par BELGACOM S.A. de ses obligations en tant qu'opérateur puissant sur les marchés 11 et 12 ne saurait avoir pour effet d'alourdir les obligations de BELGACOM S.A. en matière de service universel.

L'IBPT attire également l'attention sur le fait que BELGACOM S.A. ne sera pas en mesure de fournir elle-même un service à large bande aux clients connectés au réseau téléphonique par le moyen d'une sim-box, de sorte que le principe de non-discrimination dans l'exécution de ses obligations d'accès est pleinement respecté : il n'est pas question ici d'un avantage quelconque dans le chef de l'opérateur historique et les opérateurs alternatifs seront pleinement en mesure d'effectuer des offres comparables — ni plus, ni moins — à celles de Belgacom à l'égard des clients connectés au réseau via une sim-box.

3. Préservation de la concurrence et principe de proportionnalité

La *Plateforme* rappelle que, si l'article 6 LCE enjoint effectivement l'IBPT de promouvoir des investissements efficaces en termes d'infrastructure et de soutenir l'innovation, les articles 5 et 6 LCE stipulent aussi que l'IBPT doit veiller à ce que la concurrence ne soit pas faussée ni entravée dans le secteur des communications électroniques, et que les mesures prises par l'Institut en vue de réaliser les objectifs définis aux articles 6 à 8 LCE doivent être proportionnées à ces objectifs.

Réponse de l'IBPT :

Il convient tout d'abord de souligner qu'il est un autre principe capital auquel l'Institut se doit d'être particulièrement attentif, principe également mentionné explicitement à l'article 5 LCE, à savoir : la neutralité technologique. La décision en projet s'inscrit pleinement dans la perspective d'une application du principe de neutralité technologique dans le cadre de la prestation d'une obligation de service universel.

En ce qui concerne le souci de ne pas fausser ni entraver la concurrence, l'on rappellera l'observation formulée ci-dessus à propos de la parfaite égalité de situation entre BELGACOM S.A. et ses concurrents potentiels, quant aux services pouvant être fournis aux clients connectés au réseau par le moyen d'une sim-box.

Enfin, l'IBPT a effectué une évaluation du respect, par la décision en projet, du principe de proportionnalité prévu à l'article 5 LCE et a, à cet effet, tenu compte notamment du fait que :

1. la dérogation accordée par la décision en projet concerne approximativement 1000 nouvelles connexions par an sur un total de 250.000 environ ;
2. ces connexions représentent un coût élevé d'installation qui les situe largement en dessous du seuil de rentabilité.

De plus, la référence de la *Plateforme* à l'article 70, § 3, LCE qui prévoit que « *la composante géographique fixe du service universel est considérée comme étant fournie lorsqu'à la demande de l'utilisateur final, il y a été satisfait au moyen d'une solution économiquement plus rentable* » n'est pas pertinente dans le cadre de la demande de dérogation introduite par BELGACOM S.A. En effet, il ne s'agit pas de permettre à BELGACOM S.A. de satisfaire à un certain type de demande de la part d'un utilisateur final qui souhaiterait un raccordement d'un type particulier, mais de lui permettre de répondre *d'office* à certaines demandes de raccordement en utilisant une sim-box.

4. Désignation des prestataires de service universel

La *Plateforme* estime que cette dérogation devrait attendre la désignation du prestataire de la composante géographique fixe du service universel, conformément à l'article 71 LCE.

Réponse de l'IBPT :

BELGACOM S.A. preste la composante géographique fixe du service universel à titre transitoire, conformément au prescrit de l'article 163 LCE.

En sa qualité de prestataire à part entière de cette composante, BELGACOM S.A. est en droit de demander à l'I.B.P.T l'application de l'article 3, al.2, de l'annexe LCE. De plus, aucun calendrier n'existe à ce jour pour la désignation des prestataires de chacune des composantes du service universel, de sorte qu'il est actuellement impossible de prévoir à quel moment cette désignation pourra intervenir. Il est dès lors pleinement justifié que l'IBPT examine avec le plus grand soin la demande de dérogation introduite par BELGACOM S.A.

5. La règle des 25 mètres

La *Plateforme* estime que cette distance est trop courte et imprécise. Elle s'interroge en particulier sur le point à partir duquel cette distance doit être appréciée, sur la référence à des immeubles nouveaux ou récents et sur la configuration actuelle du réseau de BELGACOM S.A.

Réponse de l'IB.P.T. :

Un certain nombre de précisions seront apportées à la décision en projet sur ce point.

6. Impact sur la qualité des services à large bande

La *Plateforme* émet une dernière observation concernant l'accès aux services à large bande par les utilisateurs finals concernés, et sur la qualité des services fournis à ces clients raccordés au moyen d'une sim-box.

Réponse de l'IBPT

Il convient de rappeler ce qui a été dit au point B, à savoir qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune obligation dans le chef du prestataire de la composante géographique fixe du service universel de fournir un accès à un réseau permettant la fourniture de services à large bande.

5. MOTIVATION

L'objectif principal poursuivi par la mise en place d'une composante géographique fixe du service universel en matière de communications électroniques est « *d'assurer aux utilisateurs qui en font la demande un raccordement au réseau téléphonique public en position déterminée, à un prix abordable* » (considérant 8 de la directive SU). Cet objectif est assorti de celui de permettre à tout utilisateur de bénéficier du service téléphonique accessible au public en position déterminée (art. 4 de la directive).

La technologie à utiliser par le prestataire éventuellement désigné pour effectuer cette prestation n'est pas fixée par le cadre européen. En Belgique, la règle est fixée à l'article 3, al. 1^{er}, de l'annexe à la LCE qui prévoit que, en principe, pour la prestation de la composante géographique fixe, le prestataire « *est tenu d'appliquer ses conditions de fourniture publiées* ». Ces conditions sont actuellement celles qui prévalent à tout raccordement au réseau téléphonique public fixe ou à tout accès au service téléphonique public fixe par le prestataire, et comprennent notamment l'utilisation à tout le moins du câblage standard via une paire de cuivre, ou un raccordement utilisant une technique plus performante.

L'utilisation d'une simbox présente techniquement les mêmes garanties de qualité de raccordement et de service téléphonique qu'une installation effectuée au moyen du câble paire de cuivre, de sorte que la prestation de la composante géographique fixe ne verrait pas son niveau de qualité altéré par l'utilisation de cette technologie, à condition toutefois que le niveau de couverture du réseau mobile utilisé par la simbox soit suffisant à l'endroit où le raccordement est effectué.

Le coût d'installation d'une paire de cuivre ou d'une extension plus performante du réseau câblé, notamment en raison des importants travaux de terrassement nécessités par ce type d'installation, est comparativement très élevé lorsqu'on le met en perspective avec l'installation d'une simbox sur les lieux où doit être effectué le raccordement. Ce coût a un impact significatif sur le coût net de la prestation de la composante géographique fixe du service universel, et il est d'autant plus élevé que le lieu du raccordement se trouve géographiquement éloigné de l'infrastructure existante. Le nombre annuel total de connexions nouvelles effectuées actuellement par le prestataire de la composante géographique fixe s'élève à environ 250.000. Le nombre de connexions nouvelles concernées par la demande de dérogation introduite par Belgacom s.a. conformément à l'article 3, al.2, de l'annexe à la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, compte tenu d'une distance de référence de 25 mètres entre le réseau actuel de Belgacom et le point de terminaison pertinent pour le raccordement, s'élève à environ 1000 par an, soit 0,004% du nombre total annuel de connexions nouvelles.

L'IBPT se doit de prendre en considération, et même d'encourager les alternatives techniques permettant une réduction des coûts du service universel, tout en permettant un niveau de qualité équivalent à celui du réseau téléphonique public fixe classique. Cela entre, entre autres, dans les missions de l'IBPT visées à l'article 6, 3°, LCE, consistant à promouvoir « *des investissements efficaces en matière d'infrastructure* » et à « *promouvoir l'innovation* ».

Enfin, étant donné le caractère exceptionnel de la mesure et au regard des intérêts en présence, afin d'éviter toute distorsion de concurrence, il convient de fixer à un minimum de 25 mètres la distance à couvrir par les travaux de terrassement nécessaires pour une connexion individuelle effectuée selon le procédé standard, et de limiter à 1.000 le nombre de connexions annuelles réalisées via sim-box. Afin de permettre à l'IBPT d'effectuer les vérifications nécessaires, Belgacom communiquera chaque année à l'IBPT pour le 31 janvier au plus tard, la liste des connexions réalisées l'année précédente en utilisant la technique des sim-boxes, ainsi que les données techniques nécessaires à l'appréciation du respect du critère des 25 mètres de travaux de terrassement.

6. DECISION

Vu l'ensemble des éléments exposés ci-dessus,

Le Conseil de l'IBPT décide :

Belgacom s.a. est autorisée à prester la composante géographique fixe du service universel visée à l'article 70 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques en ayant recours à une technique basée sur l'installation d'une simbox,

- lorsque la demande de raccordement concerne un point de terminaison du réseau situé en un lieu nécessitant plus de 25 mètres de travaux de terrassement par connexion pour un raccordement par câble au réseau téléphonique public fixe ; les 25 mètres étant comptés depuis la portion de câble du réseau existant la plus proche du point de terminaison du réseau pertinent pour la demande de raccordement, jusqu'au point de terminaison du réseau en question ;
- et lorsque le niveau de couverture du réseau mobile utilisé par la simbox offre, sur le lieu du raccordement, une couverture suffisante pour garantir un accès au réseau et un service téléphonique de qualité équivalente à celle dont bénéficient les titulaires d'un raccordement classique effectué selon les conditions de prestation standard de la composante géographique fixe.

En tout état de cause, la dérogation accordée à Belgacom s.a. en vertu de la présente décision est limitée à un maximum de 1.000 connexions nouvelles par an. Belgacom communiquera chaque année à l'IBPT, pour le 31 janvier de chaque année au plus tard, la liste des connexions réalisées l'année précédente en utilisant la technique des sim-boxes, ainsi que les données techniques nécessaires à l'appréciation du respect du critère des 25 mètres de travaux de terrassement.

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, vous disposez de la possibilité d'interjeter appel à l'encontre de cette décision, devant la Cour d'appel de Bruxelles, 1, Place Poelaert, B-1000 Bruxelles, endéans les soixante jours après sa notification. L'appel peut être formé : 1° par acte d'huissier de justice signifié à partie ; 2° par requête déposée au greffe de la juridiction d'appel en autant d'exemplaires qu'il y a de parties en cause ; 3° par lettre recommandée à la poste envoyée au greffe ; 4° par conclusions à l'égard de toute partie présente ou représentée à la cause. Hormis les cas où il est formé par conclusions, l'acte d'appel contient, à peine de nullité les mentions de l'article 1057 du code judiciaire.

Michel Van Bellinghen
Membre du Conseil

Georges Deneff
Membre du Conseil

Catherine Rutten
Membre du Conseil

Eric Van Heesvelde
Président du Conseil