

## AVIS

<b>Sujets</b>	Consultation publique de la „ Reference Unbundling Offer (RUO)“ Version 2.1.2 du 11 juillet 2022 au 29 août 2022		
	Consultation publique de la „Reference Offer for Broadband Services (ROB)“ Version 2.1.2 du 11 juillet 2022 au 29 août 2022		
<b>Validité, de :</b>	11 juillet 2022	<b>A :</b>	29 août 2022
<b>Marchés</b>	Marché 3a/2014 & Marché 3b/2014		
<b>Offre</b>	Reference Unbundling Offer (RUO) v2.1.2 Reference Offer for Broadband Services (ROB) v 2.1.2		
<b>Auteur</b>	OPAL		
<b>Date</b>	29/08/2022	<b>Version</b>	01.00
<b>Statut</b>	Final	<b>Nombre de page(s)</b>	10

## Notes

Le présent avis concerne la consultation sur les 2 offres de référence susmentionnées.

Ce document ne contient pas par nature d'information confidentielle et peut donc à cet égard faire l'objet d'une publication.

La présente sera aussi adressée à l'ILR.

## 1. Introduction

- 1.1. Suite aux dernières analyses de marché sur les marchés 3a/2014 & 3b/2014 qui ont eu lieu courant 2018 et qui ont été menées par l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR), l'entreprise des postes et télécommunications (POST Luxembourg ou POST Technologies dans le texte ci-après) a été désignée comme opérateur puissant sur ces marchés (Marché 3a/2014 – fourniture en gros d'accès local en position déterminée & Marché 3b/2014 – fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation).
- 1.2. POST Luxembourg, via POST Technologies, a soumis le 11 juillet 2022 en consultation nationale via son site web, des modifications à ses deux offres de référence :
  - Reference Unbundling Offer (RUO) v2.1.2
  - Reference Offer for Broadband Services (ROB) v 2.1.2
- 1.3. C'est dans ce cadre que le présent avis fait état de la prise de position des membres de l'OPAL, fédération des opérateurs alternatifs du Luxembourg (ci-après désignés sous le nom 'OPAL').

## 2. Commentaires sur les offres de référence

Les remarques sont données dans la suite logique des paragraphes de l'offre.

### 2.1. Offre de référence 'RUO'

#### Schedule 2. Unbundling Service Description

##### § 2.8. Service Termination

##### *Extrait de l'offre de référence (p. 40 & 41)*

*In particular, all the duly notified services affected by the phase-out of the copper infrastructure, will be subject to penalty charges if not removed by the Operator after the phase-out date. Penalty charges will be proportional to the delay in terminating the service and will be applied per service and per month as described in in Schedule 9 (copper phase-out penalty).*

- 2.1.1. À titre préliminaire les membres de l'OPAL souhaitent rappeler que depuis l'annonce du « Copper Phase Out » et des délais annoncés pour la fermeture du réseau cuivre par POST Technologies, les opérateurs alternatifs n'ont pas manqué de déployer un certain nombre de démarches, notamment des campagnes de marketing coûteuses, courriers et appels aux clients, pour migrer ceux-ci vers la fibre. **Réussir les migrations des clients finals reste en effet l'enjeu majeur de ce « Copper Phase Out ».** Cela présuppose d'assurer la relation client et la compréhension des clients finals dans cette phase de manière à assurer le fait que le jeu de la

concurrence soit respecté : aussi, **tous les acteurs doivent être partie prenante qu'ils s'agissent de POST Technologies, de l'ILR ou des opérateurs**. Tous doivent travailler de concert à un plan de migration réussi et les obligations pèsent sur chacun d'entre eux et non sur un seul.

Les membres de l'OPAL veulent assurer ici qu'ils continueront leurs efforts de manière récurrente et constante dans le but de réussir cette migration. Ils entendent aussi limiter autant que faire se peut, les résiliations des clients finals qui ne comprendraient pas la démarche. Ils estiment qu'il convient de prendre en considération les éventuelles situations de blocage non imputable aux opérateurs. À titre d'exemple, la migration peut nécessiter des travaux de câblage en partie privative, à la charge du client final et qui peuvent démotiver le client à ce faire. Qui plus est, la migration vers la fibre peut aussi se heurter aux (non) décisions des copropriétés.

Les écueils à la migration ne doivent donc pas être sous-estimés. L'enjeu de la migration vers la fibre n'est pas uniquement une question purement opérationnelle. **Il ne suffit pas de déclarer le principe du « Copper Phase Out », il est également indispensable de bien l'encadrer**. À défaut de quoi, cela peut générer des risques inacceptables pour les clients finals comme à la concurrence.

2.1.2. C'est pourquoi les opérateurs entendent expliquer ici leur expérience. Ils se heurtent en effet à certains clients qui ne veulent pas migrer. Les migrations peuvent parfois s'avérer complexes ne serait-ce que pour éveiller l'intérêt des clients à migrer, les clients croyant plutôt à une manœuvre commerciale de l'opérateur. Le courrier simple et l'appel téléphonique ne suffisent souvent pas. Outre que ces situations fréquentes, de la réticence ou du non-intérêt, doivent être prises en compte, les opérateurs ne peuvent en aucun cas être tenus responsables du refus catégorique d'un client de changer de technologie ou des éventuelles impossibilités opérationnelles. **Les membres de l'OPAL insistent qu'il doit donc être tenu compte de cette réalité dans le processus de « Copper Phase Out ».**

2.1.3. Dans certains cas, les opérateurs n'ont pas de moyen de « pression » autre que faire des offres commerciales agressives et de prendre en charge certains frais de câblage et d'installation. **Ce qui, engendre des coûts pour les opérateurs et une certaine « participation » financière indirecte à la migration.**

Il conviendrait par ailleurs de se poser la question de mesures complémentaires à associer à la migration : Si l'on déconnecte un client malgré son opposition, qu'en sera-t-il d'une éventuelle responsabilité si l'opérateur a coupé un service « vital » ? Devrait-on répercuter directement des pénalités aux clients finals ? Ne devrait-on pas communiquer au grand public le plan de migration ? etc.

**À tout le moins, les membres de l'OPAL demandent d'envisager d'associer au plan de « Copper Phase Out » des mesures annexes ayant vocation à donner la « motivation » adéquate aux clients finals telles que :**

- Mise en place de subventions : La migration vers la fibre pour un client final peut aussi engendrer des travaux de câblage. Aucune aide ni subvention n'est envisagée pour l'heure ni de la part des autorités ni de la part de POST Technologies : cette piste devrait donc être étudiée.
- Adaptation de la Loi sur la copropriété : Les obligations de câblage dans les copropriétés se heurtent à la nécessité de faire voter la décision de « fibrer » un immeuble en assemblée générale et les délais inhérents à ce processus. La loi sur la copropriété actuelle constitue un barrage aux obligations de migration, en dehors du pouvoir des opérateurs.

À titre d'exemple, en France, le législateur a instauré via l'ordonnance du 12 mars 2014 modifiant la loi du 2 juillet 1966 un « droit » à la fibre et ainsi imposé qu'un propriétaire ne peut refuser le raccordement à la fibre sauf motif sérieux et légitime. Une loi encadrant les motifs de refus pour l'accès à un raccordement fibre pourrait également aider tous les opérateurs du marché luxembourgeois à atteindre les objectifs de POST Technologies

En effet, si les opérateurs veulent bien jouer le jeu du « Copper Phase Out » et prendre certains frais à leur charge, il n'est pas question pour eux de résilier les contrats avec leurs clients finals.

Il n'est pas question non plus de mettre en jeu leur responsabilité civile notamment en cas de préjudice lié à une coupure du service. Ces enjeux-là ne peuvent pas être niés ni laissés à la seule charge des opérateurs. **Les membres de l'OPAL exigent donc une concertation avec l'ensemble des acteurs sur ces sujets.**

- 2.1.4. Via le programme de « Copper Phase Out » de POST Technologies, l'objectif premier à atteindre est clairement de migrer l'ensemble des clients finals vers le réseau fibre. Les membres de l'OPAL soutiennent cette démarche, et comme indiqué, ils ont déjà actionné plusieurs leviers pour ce faire.

**Cependant, avant d'en arriver à des mesures qui commercialement ne sont dans l'intérêt d'aucun des opérateurs (ex : application de pénalité, déconnexion, etc.), les membres de l'OPAL suggèrent des actions complémentaires avec le soutien du Régulateur, voire du GIE « MyConnectivity ».**

- 2.1.5. Via un groupe de travail, les différents acteurs pourraient en effet définir conjointement avec POST Technologies et l'ILR la ou les actions les plus adaptées à l'atteinte de cet objectif commun de migration.

Il s'agit de disposer d'un moyen de pression efficace et coordonné, et de travailler de concert sur toutes les problématiques rencontrées.

- 2.1.6. **Ainsi l'OPAL demande formellement la mise en place d'un groupe de travail afin de traiter les sujets sur le « Copper Phase Out » et ce dès maintenant et pendant toute la durée de la migration** afin de permettre aux opérateurs, dans un cadre ouvert et transparent, d'aborder et de se concerter avec l'ILR sur les principes à appliquer sur les clients récalcitrants, ainsi que d'identifier toutes les difficultés relatives à la migration des clients de manière à ce que cette phase n'obère pas de manière inacceptable la concurrence.

- 2.1.7. Une autre **suggestion serait d'avoir une communication publique et officielle, neutre commercialement, de la part de l'ILR**. Une telle communication via un document officiel expliquerait aux clients finals la situation, la démarche de « Copper Phase Out », et leur indiquerait qu'ils doivent contacter leur opérateur actuel pour connaître la meilleure offre et les modalités pour eux pour migrer vers la fibre. Ce document serait ajouté au courrier commercial des opérateurs lors de leurs différentes démarches marketing.

- 2.1.8. Ensuite, **un dispositif d'information continue et régulièrement mis à jour** pourrait compléter ce courrier. À titre d'exemple, tout client final pourrait consulter **via un site web**, de façon transparente et neutre, si sa ligne est sujette au « Copper Phase Out » et si oui, avant quelle date programmée il doit avoir migré vers la fibre s'il ne veut pas que sa ligne soit déconnectée.

À l'instar du régulateur français, un dossier sur une page internet dédiée à ce sujet pourrait être une communication utile pour les opérateurs, permettant ainsi à ces derniers de renvoyer les utilisateurs finals sur cette page comprenant les informations nécessaires comme le plan de fermeture des réseaux de POST Technologies, les motifs de ces coupures ainsi que toutes les communications faites par les autorités sur ce sujet (communiqués de presse, etc.)

Ceci permettra également de renforcer le message public et officiel au sujet du programme de « Copper Phase Out » (voir point précédent 2.1.7), mais aussi d'assurer la crédibilité et la continuité du message relayé par les opérateurs auprès de leurs clients respectifs. Si l'opérateur X indique à son client qu'il doit migrer vers la fibre en raison du « Copper Phase Out », l'opérateur Y ne peut pas lui faire une offre avec une connexion cuivre par exemple.

- 2.1.9. **De plus, les réflexions sur les migrations des clients finals doivent se poursuivre à la lumière de l'expérience rencontrée notamment sur le traitement des clients récalcitrants.** Le groupe de travail est tout indiqué pour cela.
- 2.1.10. **Également,** et si l'application de pénalités devait être retenue, leur existence doit être communiquée au public. À charge pour les opérateurs de réfléchir à la possibilité de les répercuter ou non aux clients finals.
- 2.1.11. **Concernant l'application des pénalités,** au vu des éléments détaillés précédemment, les opérateurs ne peuvent être tenus responsables de l'ensemble des problèmes rencontrés lors de cette migration vers la fibre et de certaines impossibilités qui sont hors de leur contrôle. **C'est pourquoi les membres de l'OPAL s'opposent formellement au principe des pénalités et demandent l'arbitrage de l'ILR sur ce point.**

Au Portugal, le régulateur a veillé à ce que les coûts de migration ne soient pas répercutés sans discernement et de manière disproportionnée sur les opérateurs, ceci pouvant constituer une double sanction pour ces derniers.

Il est utile de noter que le BEREC dans son rapport BOR (21)171 (page 28) a mis l'accent sur la nécessité d'éviter toute distorsion de concurrence, et a soutenu l'idée que le régulateur puisse établisse des règles supplémentaires sur les coûts de migration.

- 2.1.12. Outre le fait que certaines situations décrites ci-dessus échappent à la volonté des opérateurs, la migration constitue un coût certain pour les opérateurs aussi, comme noté ci-avant au point 2.1.1, du fait du travail et les actions marketing mises en place. À cet égard, il est de mise de s'interroger de l'opportunité de faire peser un poids financier supplémentaire via des pénalités.

Il serait plus judicieux d'entrevoir un système de sanction entre les mains du Régulateur et non celui de sanction financière au seul bénéfice de POST Technologies (déjà 1<sup>er</sup> bénéficiaire in fine du plan de migration). **C'est pourquoi les membres de l'OPAL réaffirment qu'ils s'opposent au principe des pénalités et demandent leur suppression pure et simple.** A charge pour le Régulateur d'employer su nécessaire l'arsenal des sanctions à sa disposition. Ainsi tous les opérateurs seront traités de manière équitable (y compris POST Telecom) et cela permettra au Régulateur d'avoir une meilleure vue sur les points bloquants ce « Copper Phase Out » afin de prendre d'autres actions si nécessaire.

- 2.1.13. Par ailleurs, **la date de mise en œuvre prévue par POST Technologies pour l'application des pénalités rompt le principe de la prévisibilité,** ce qui n'est pas acceptable. En effet, ces pénalités n'ont jamais été annoncées dans les offres de référence précédentes. L'impact financier associé

au programme du « Copper Phase Out » n'existant donc pas jusqu'à la publication de la présente consultation, les opérateurs n'ont jamais pu calculer l'impact ni l'intégrer dans leur business plan.

- 2.1.14. En conséquence, **les membres de l'OPAL demandent, si le principe des pénalités devait être finalement retenu dans l'offre de référence, le report de leur mise en œuvre d'au moins six (6) mois après la publication de la nouvelle offre de référence et pas avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023 au plus tôt.** Ceci laissera également le temps d'organiser le groupe de travail proposé ci-avant (voir point 0) afin de définir si la mise en place d'un système de pénalité est le moyen le plus approprié à la réalisation de l'objectif commun. **Les membres de l'OPAL s'opposent à tout effet de rétroactivité pour l'application des pénalités.**
- 2.1.15. Toujours dans l'hypothèse où le principe des « pénalités » serait retenu quod non, les membres de l'OPAL **demandent** que la date D0 soit la date du 1<sup>er</sup> jour du mois suivant la mise en application du système de pénalités, et non la date à laquelle la migration aurait dû être faite.
- 2.1.16. De plus, du fait de la participation active des opérateurs, **les membres de l'OPAL sollicitent un mécanisme de compensation financière dans les cas de réussite de migration des clients vers la fibre, qui n'est pas prévu ici.**
- 2.1.17. **Enfin**, les membres de l'OPAL **rappellent** qu'ils soutiennent l'objectif commun de migrer les clients « cuivre » vers la fibre. Cependant, il est évident qu'une **concertation lors d'un groupe de travail et des mesures d'accompagnement sous l'égide du régulateur sont nécessaires.**

## Schedule 3. Planning, Ordering and Provisioning

### § 3.6. Provisioning procedure of FTTH Fibre Access Services

#### § 3.6.8. Do It Yourself installation

##### *Extrait de l'offre de référence (p. 60)*

"Do-It-Yourself" (DIY) Installations allow the End Users to proceed by themselves with the initial installation of their Services without the intervention of a POST Technologies technician at the End User's site. It has nevertheless to be pointed out that, by nature the FTTH Unbundling service is not designed to support this process. However, to support a faster and easier deployment for the End Users, POST Technologies offers operators, where feasible, to benefit from a temporary Bitstream service installed in DIY mode on a pre-installed circuit, before proceeding with the activation of the unbundled line on an available fibre. A six-week period will be granted to the Operator to proceed with the activation of the FTTH Fiber Access and deactivation the Bitstream Service. To benefit from this feature, the Operator must identify the corresponding orders and a one-off fee of 31,84€ will be charged in addition to the FTTH activation fees.

During that period the Bitstream Service will not be charged unless the Operator exceed the granted period.

- 2.1.18. La généralisation du « Do It Yourself » et son application dans le cadre du dégroupage sont saluées par les membres de l'OPAL, sous les réserves ci-après mentionnées.
- 2.1.19. L'OPAL **s'oppose** à l'ajout d'une somme forfaitaire de cette nature accompagnant la migration de la ligne Bitstream Services vers une FTTH Fiber Access étant donné que cela vient, une nouvelle fois, déséquilibrer économiquement les opérateurs utilisant l'offre de référence Bitstream par rapport aux opérateurs réalisant du dégroupage. La légitimité de cet élément de coût qui impacte à la hausse le tarif du dégroupage, mais pas celui du Bitstream est hautement discutable. À tout le moins, une révision à la baisse du one off fee de 31,84 €, s'impose.
- 2.1.20. Concernant cette nouvelle procédure « Do It Yourself », les membres de l'OPAL y voient potentiellement un intérêt, mais **restent donc prudents. Ils ne peuvent pas se prononcer avec si peu d'information**. En effet ils craignent que cette procédure bloque des fibres qui ne pourront ainsi pas être utilisées pour le dégroupage.
- 2.1.21. Ils **souhaitent** donc avoir plus de détails techniques de la part de POST Technologies. Et notamment :
- Quelle est la procédure de mise en place de cette solution temporaire ?
  - Quel profil est disponible sur cette fibre ?
  - Est-ce du ROB ou VULA ?
  - Tous les opérateurs peuvent-ils en profiter ?
  - Et après, quelle est la procédure pour la migration vers la solution définitive ?
- 2.1.22. De plus, concernant les équipements installés par POST Technologies dans les différents bâtiments, **les membres de l'OPAL demandent que ceux-ci soient neutres de toute identité commerciale visuelle**. La mention de POST Technologies devrait suffire à l'exclusion du logo

commercial du groupe POST, POST Technologies n'étant pas une entité commerciale au demeurant.

- 2.1.23. Les membres de l'OPAL comprennent que ce matériel appartient à POST Technologie et que son nom doit y figurer. Cependant, afin d'éviter toute confusion entre POST Telecom et POST Technologies pour les clients finals (confusion réelle et déjà rappelée plusieurs fois lors de consultations précédentes), les membres de l'OPAL ne jugent pas nécessaire d'avoir un logo et donc une identité visuelle fortement ressemblante à POST Telecom sur ceux-ci.

## Schedule 9. Tariffs

### § 9.4. Metallic Path Facility (MPF)

#### *Extrait de l'offre de référence (p. 81)*

Delay	<=12 months	<=15 months	<=18 months	<=21 months	>24 months
Penalty monthly charges	12,-€	24,-€	48,-€	96,-€	150,-€

\*  
\*) per service

- 2.1.24. Concernant les montants des pénalités, avant de se prononcer, les membres de l'OPAL **demandent** à connaître la méthode de calcul utilisée pour déterminer ceux-ci.

## 2.2. Offre de référence 'ROB'

### Schedule 2 Broadband Service Description

#### § 2.4. Service Termination

#### *Extrait de l'offre de référence (p. 56)*

In particular, all the duly notified services affected by the phase-out of the copper infrastructure, will be subject to penalty charges if not removed by the Operator after the phase-out date. Penalty charges will be proportional to the delay in terminating the service and will be applied per service and per month as described in Schedule 6 (Copper Phase out Penalty).

- 2.2.1. Concernant cette section, les membres de l'OPAL font les mêmes commentaires que pour la RUO (voir paragraphe 2.1, et les points 2.1.1 à 2.1.17).

## Schedule 6 Tariffs

### § 6.3. Copper Phase out Penalty

*Extrait de l'offre de référence (p. 95)*

Delay	<=12 months	<=15 months	<=18 months	<=21 months	>24 months
Penalty monthly charges	12,-€	24,-€	48,-€	96,-€	150,-€

\*  
\*) per service

2.2.2. Les membres de l'OPAL font le même commentaire qu'au point 2.1.24.

## 3. Conclusion

3.1. Les membres de l'OPAL **restent** à la disposition de POST Technologies pour traiter des différents points plus en détail et seraient ravis de pouvoir échanger en la matière, **avant toute entrée en vigueur des nouvelles mesures projetées.**