

Projet de Règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (marché 1/2020), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre

Projet de Règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation (marché 3b/2014), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre

Projet de Règlement portant sur les modalités de l'obligation de l'équivalence des intrants (EOI)

Avis de l'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg N° 2025-AV-03

(30/06/2025)

SYNTHÈSE

Le présent avis porte sur les projets de règlement de l'Institut Luxembourgeois de Régulation portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (marché 1/2020), la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation (marché 3b/2014) et les modalités de l'obligation de l'équivalence des intrants (EOI).

L'Autorité a analysé ces projets de règlement au regard du droit de la concurrence et des objectifs de la politique de concurrence.

L'Autorité marque son accord avec l'analyse du marché 1/2020 et avec le règlement EOI. Cependant, en ce qui concerne le marché 3b/2014, l'Autorité émet des réserves relatives à la manière dont le test des trois critères a été conduit.

1. CONTEXTE GÉNÉRAL

1. Selon l'article 78, paragraphe 1, de la loi du 17 décembre 2021 sur les réseaux et les services de communications électroniques¹ (« Loi de 2021 »), « *avant l'adoption par l'ILR de mesures en exécution des articles 74 à 78 ou 79 à 85 et affectant le marché, un accord préalable de l'autorité chargée de l'application du droit de la concurrence est requis* ». Conformément à cette disposition, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (« ILR ») a saisi l'Autorité de la concurrence (« Autorité ») en date du 15 mai 2025 pour accord sur les trois projets de règlements suivants :
 - a. Projet de Règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (marché 1/2020), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre (« projet 1/2020 ») ;
 - b. Projet de Règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation (marché 3b/2014), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre (« projet 3b/2014 ») ;
 - c. Projet de Règlement portant sur les modalités de l'obligation de l'équivalence des intrants (EOI) (« projet EOI »).
2. Ces trois projets de règlement sont accompagnés de deux documents de l'ILR, qui motivent et justifient les dispositions réglementaires envisagées, le premier² pour les projets 1/2020 et 3b/2014 et le second³ pour le projet EOI.
3. Conformément à l'article 78 de la Loi de 2021, « [l']autorité chargée de l'application du droit de la concurrence, saisie par l'ILR, dispose d'un délai d'un mois pour proposer une modification à la mesure envisagée ou s'y opposer. Passé ce délai, l'accord de l'autorité saisie à la mesure envisagée est acquis.

En cas d'opposition à la mesure envisagée, l'ILR renonce à cette mesure à condition que l'opposition se fonde uniquement sur le droit de la concurrence. [...] ».

4. L'Autorité, conformément à ce cadre légal et aux attributions qui lui sont confiées, se limitera dans ses commentaires aux aspects ayant trait au droit de la concurrence et aux objectifs de la politique de concurrence. Les commentaires et réflexions de l'Autorité dans le cadre du présent avis ne sauraient préjuger de ses décisions prises lors des affaires spécifiques qu'il aurait à trancher à l'avenir.

¹ Loi du 17 décembre 2021 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant :

1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation ;

2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État.

² Analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014 – Version publique - mai 2025 (« document de motivation »).

³ Modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants (« EOI ») – Consultation publique – Version non confidentielle – mai 2025.

2. CADRE RÉGLEMENTAIRE PERTINENT

5. Selon l'article 78 de la Loi de 2021, l'ILR procède à une analyse de marché dans le secteur des communications électroniques tout en tenant compte de la recommandation de la Commission européenne concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante*⁴ (« recommandation de 2020 ») et des lignes directrices de la Commission européenne sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché⁵.
6. Les projets de règlements soumis à l'Autorité font partie du quatrième cycle d'analyses des marchés entamé par l'ILR. Dans le cadre du cycle précédent, le Conseil de la concurrence a fourni en date du 25 octobre 2018 son avis sur des projets de règlements précédents⁶ relatifs aux mêmes sujets.
7. Depuis le précédent cycle d'analyse des marchés, le Code des communications électroniques européen (« CCEE »), établi par la directive (UE) 2018/1972 du 11 décembre 2018, est entré en vigueur. Le CCEE a pour objet de regrouper et de moderniser les règles de l'Union européenne dans le domaine des communications électroniques. La Loi de 2021 transpose cette directive en droit luxembourgeois.
8. Aussi, la recommandation de 2020 a été mise à jour et ne comporte actuellement plus que deux marchés à analyser par les régulateurs en charge du secteur des communications électroniques. Nonobstant cette recommandation, les régulateurs ont la faculté, en respectant certaines conditions, de procéder de leur propre initiative à des analyses de marchés ne figurant pas sur cette liste et d'imposer, le cas échéant, des obligations réglementaires sur lesdits marchés.
9. Conformément à l'article 79 de la Loi de 2021, si l'ILR constate, sur base de l'analyse d'un marché, l'existence d'une ou de plusieurs « entreprises puissantes » sur ce marché, elle doit imposer au moins une des obligations énoncées aux articles 80 à 85 et aux articles 87 et 91 de la Loi de 2021.
10. L'évaluation de la « *puissance sur le marché* » est fondée sur les mêmes méthodes que celles utilisées en droit de la concurrence⁷.

⁴ Recommandation (UE) 2020/2245 de la Commission du 18 décembre 2020 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.

⁵ Lignes directrices de la Commission européenne sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques (2018/C 159/01).

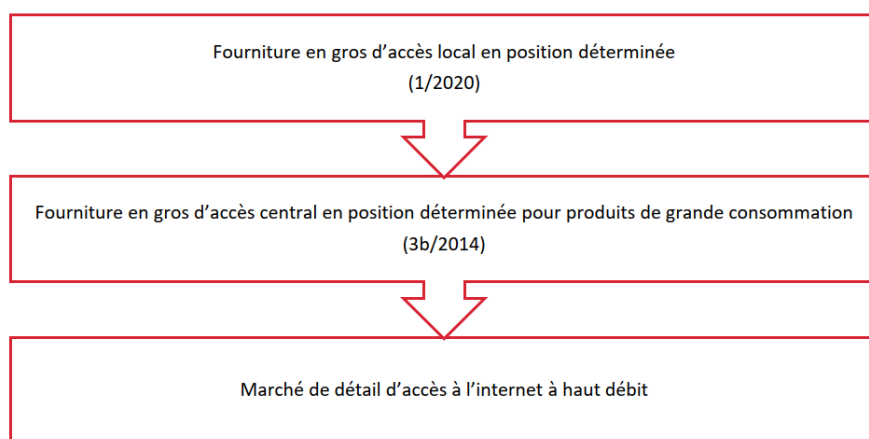
⁶ Avis du Conseil de la concurrence N°2018-AV-05 (25.10.2018).

⁷ Lignes directrices sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire de l'Union pour les réseaux et les services de communications électroniques (2018/C 159/01), § 9.

3. ANALYSE

11. Dans la suite du présent avis, l'Autorité analyse les trois règlements lui soumis pour accord. Le cheminement de son avis est identique à l'analyse de l'ILR, qui commence par une explication de la notion d'échelle d'investissement.
12. Conformément à la notion d'échelle d'investissement, l'ILR explique que « *l'intensité de la concurrence ainsi que le degré de diversification augmente proportionnellement avec le niveau d'investissement effectué par un opérateur alternatif. Un niveau d'infrastructure propre élevé signifie un taux d'investissement élevé. Le dégroupage [marché de gros d'accès local] promeut une concurrence par les infrastructures étant donné que les opérateurs alternatifs doivent déployer leurs propres réseaux cœur. En revanche, les modèles d'affaires des niveaux plus en aval basés sur le bitstream [marché de gros d'accès central], promeuvent une concurrence par les services* »⁸.
13. Le graphique suivant présente les relations entre ces marchés de gros et le marché de détail sous-jacent :

GRAPHIQUE 1 : RELATION ENTRE LES MARCHÉS DE GROS ET DE DÉTAIL



Source : ILR (2025)

14. Aux termes du point 25 de la recommandation de 2020, « *les autorités de régulation nationales devraient commencer par analyser le marché le plus en amont du marché de détail sur lequel des problèmes de concurrence ont été constatés. Les autorités de régulation nationales devraient effectuer une analyse des marchés qui sont situés en aval d'un intrant réglementé en amont, afin de déterminer s'ils seraient effectivement concurrentiels en cas de réglementation en amont, jusqu'à atteindre le marché de détail.* »⁹
15. Conformément à cette recommandation, l'ILR a d'abord analysé la situation concurrentielle sur le marché de détail (3.1) pour ensuite se pencher sur le marché d'accès local (3.2) et enfin étudier le marché d'accès central en position déterminée (3.3). L'Autorité suit le même cheminement dans la suite de son avis.

⁸ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 222.

⁹ Recommandation 2020/2245, § 25.

3.1. MARCHÉ DE DÉTAIL

16. À la suite d'une série de tests de substituabilité, l'ILR arrive à la conclusion suivante : *« L'Institut retient donc comme marché pertinent pour l'analyse, le marché de détail national constitué des offres d'accès à haut débit utilisant les technologies cuivre, câble ou fibre optique, indépendamment de la bande passante et sans différencier qu'elles s'adressent à une clientèle résidentielle ou non-résidentielle. »*¹⁰ Cette définition du marché de détail ne se distingue que marginalement de celle retenue dans le cadre du cycle précédent.
17. Aux fins de l'identification d'un opérateur puissant sur ce marché, l'ILR a effectué une analyse quantitative, dont les résultats peuvent être résumés comme suit :

TABLEAU 1 – ANALYSE QUANTITATIVE DU MARCHÉ DE DÉTAIL

Marché de détail	Date	Nombre
Total d'abonnés à un service d'accès à Internet	Juin 2024	260.500
Abonnés connectés au réseau fibre optique	S1-2024	67.06 %
Abonnés connectés au réseau cuivre	S1-2024	21.99 %
Abonnés connectés au réseau coaxial	S1-2024	9.13 %
Abonnés avec une offre Internet $\geq$ 100 Mbit/s	S1-2024	83.00 %
Revenu Internet fixe	2023	157.8 mio €
Opérateurs offrant un service d'accès à l'Internet	2025	9
Part de marché de POST Telecom S.A.	Juin 2024	58.5 %
Part de marché du plus grand opérateur alternatif	Juin 2024	17.7 %

Source : ILR (2025)

18. Au terme de cette analyse quantitative ainsi que de l'analyse qualitative réalisée, l'ILR conclut que *« POST Telecom est l'opérateur dominant sur le marché de détail et y exerce une influence significative. Il est donc difficile pour les opérateurs alternatifs existants ou potentiels de gagner des parts de marché significatives dans un délai raisonnable »*¹¹.
19. L'Autorité n'a de commentaire à formuler ni quant à la définition du marché de détail ni quant aux analyses quantitatives et qualitatives présentées.
20. Au sujet de la position dominante de POST Telecom S.A. sur ce marché, il convient toutefois de noter que la part de marché de celle-ci est passée de 61.1 % à 58.5 % depuis l'entrée en vigueur du cadre réglementaire actuel. L'Autorité constate, à l'instar de l'ILR, que la position de POST Telecom S.A. demeure, en comparaison européenne, parmi les plus élevées.
21. Se référant à son commentaire dans son avis 2018-AV-05, l'Autorité relève à nouveau que la part des offres d'accès Internet sur câble coaxial n'a pas connu d'évolution significative, et ce bien

¹⁰ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 177.

¹¹ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 214.

que, depuis 2020, POST Luxembourg¹² ne détienne plus de participation au capital d'Eltrona, et que, depuis décembre 2022, Telenet en soit devenu actionnaire unique.

¹² Dans son avis, l'Autorité fera référence à « POST Luxembourg » comme étant l'entreprise des postes et télécommunications.

3.2. MARCHÉ DE GROS D'ACCÈS LOCAL (MARCHÉ 1/2020)

22. D'après l'ILR, « [l]es opérateurs du marché de détail peuvent avoir accès au marché M1/2020, le marché de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée, par le biais de l'accès aux gaines ou de l'accès dégroupé. L'accès dégroupé peut techniquement être réalisé sur les réseaux en cuivre, fibre ou câblés. Toutefois, l'accès dégroupé au niveau du câble est difficile à réaliser en raison de l'allocation des bandes de fréquences pour le contenu télévisé et est ainsi commercialement peu viable. Les accès de gros du marché 1/2020 peuvent être physiques ou virtuels »¹³.

3.2.1. Définition du marché et position dominante

23. L'ILR définit le marché de gros 1/2020 à la suite d'une série de tests de substituabilité comme étant « le marché national constitué des offres d'accès local en position déterminée se basant sur le dégroupage de la paire de cuivre et de la fibre optique indépendamment si elles s'adressent à une clientèle résidentielle ou non-résidentielle »¹⁴.
24. Étant donné que cette définition du marché de gros 1/2020 ne se distingue que marginalement de celle établie lors du cycle précédent, l'Autorité n'a pas de commentaire à formuler.
25. D'un point de vue quantitatif, le marché se présente actuellement comme suit :

TABLEAU 2 – ANALYSE QUANTITATIVE DU MARCHÉ DE GROS 1/2020

Marché de gros 1/2020	Date	Nombre
Nombre de lignes dégroupées en fibre optiques	S1-2024	46.658
Nombre de lignes dégroupées en VULA ¹⁵	S1-2024	8.772
Nombre de lignes dégroupées en cuivre	S1-2024	2.242
Nombre d'opérateurs alternatifs	2024	5
Part de marché de POST Luxembourg	2024	100 %

Source : ILR (2025)

26. L'Autorité constate que, depuis le dernier cycle d'analyse, le recours aux *offres d'accès local* s'est intensifié et que le dégroupage est devenu l'accès privilégié par les opérateurs alternatifs. Toutefois, environ 30 % des accès internet continuent d'être fournis au moyen de services de gros relevant du marché 3b/2014, lequel se situe en aval du marché du dégroupage (marché 1/2020).
27. Alors que certaines autres entreprises disposent de réseaux d'accès ponctuels, POST Luxembourg demeure la seule à contrôler un réseau d'accès à couverture nationale. Elle est, de ce fait, la seule entreprise capable de proposer des services d'accès local à l'échelle nationale. Sa part de marché sur le marché 1/2020 est de 100 %, ce qui la place en position de monopole.

¹³ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 226 à 228.

¹⁴ Article 1^{er} du projet 1/2020.

¹⁵ VULA = virtual unbundled local access.

28. L'Autorité n'a de commentaire particulier à formuler ni quant à l'analyse quantitative de ce marché ni quant à la situation monopolistique de POST Luxembourg. Elle marque dès lors son accord avec la désignation de POST Luxembourg en tant qu'opérateur disposant d'une puissance significative sur le marché de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée.

3.2.2. Obligations imposées à l'entreprise en position dominante

29. POST Luxembourg ayant été désignée comme entreprise puissante sur le marché 1/2020, des obligations réglementaires lui sont imposées pour remédier aux problèmes identifiés dans le cadre de l'analyse de marché (article 79 de la Loi de 2021). A ce titre, l'ILR propose d'imposer à POST Luxembourg, sur ce marché, des obligations d'accès, de non-discrimination, de transparence, ainsi qu'une obligation en matière de contrôle des prix et de comptabilisation des coûts (articles 84, 81, 80 et 85 de la Loi de 2021).
30. Ces obligations, commentées ci-dessous, sont pour l'essentiel identiques à celles imposées lors du précédent cycle d'analyse. Elles sont nombreuses, très détaillées et sont complétées, pour certaines thématiques spécifiques, par plusieurs règlements supplémentaires.

3.2.2.1. Obligation d'accès

31. L'ILR propose d'imposer en vertu de l'article 84 de la Loi de 2021 une obligation d'accès qui, de façon générale, contraint POST Luxembourg à « *satisfaire les demandes raisonnables d'accès local y compris des éléments de réseau spécifiques et des ressources associées, ainsi que d'en autoriser l'utilisation* »¹⁶. Les détails de cette obligation sont spécifiés aux articles 5 à 13 du projet 1/2020.
32. L'Autorité constate que l'obligation d'accès proposée n'a pas été significativement adaptée par rapport au précédent cycle d'analyse, si ce n'est que POST Luxembourg ne serait désormais plus obligée de fournir l'accès à la sous-boucle locale en cuivre, laquelle a été très peu sollicitée par les opérateurs alternatifs au cours des dernières périodes de réglementation.
33. L'Autorité tient à souligner l'importance des services prévues pour les cas où le dégroupage n'est techniquement pas possible. Pour garantir une concurrence effective, tous les opérateurs alternatifs devraient, à ce niveau, être sur un pied d'égalité avec l'opérateur puissant sans que ce dernier ne puisse invoquer une impossibilité technique pour se réserver des accès. L'Autorité considère donc que l'ILR devrait être systématiquement informé de tous les cas d'impossibilité technique rencontrés.

3.2.2.2. Obligation de non-discrimination

34. L'ILR entend, conformément à l'article 81 de la Loi de 2021, imposer des obligations de non-discrimination qui obligerait POST Luxembourg à fournir les services et informations sur la base de l'équivalence des intrants (EOI) comme suit :

« Art. 15. (1) Afin de garantir que les services et informations soient fournis dans les mêmes conditions et avec la même qualité que ceux que l'opérateur identifié comme puissant sur le marché assure à ses propres services, filiales et partenaires commerciaux, les produits d'accès sont à fournir par l'opérateur identifié comme puissant sur le marché sur la base de l'équivalence des intrants (EOI). »

¹⁶ Article 5(1) du projet 1/2020.

(2) En vertu de l'EoI, l'opérateur identifié comme puissant sur le marché est tenu d'assurer la fourniture des services et informations moyennant les mêmes procédures et systèmes opérationnels que ceux utilisés par ses propres services, filiales et partenaires commerciaux. Cette fourniture se fait dans les mêmes délais, selon les mêmes termes et conditions et à un niveau identique de fiabilité et de performance que ceux dont bénéficient les propres services, filiales et partenaires commerciaux de l'opérateur identifié comme puissant sur le marché. (...) ».

35. Les détails de cette obligation sont spécifiés aux articles 14 à 22 du projet marché 1/2020 et sont complétés par un règlement intitulé « Modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants (EOI) » (voir partie 3.4 *infra*).
36. L'obligation de non-discrimination n'a pas fait l'objet de modifications substantielles par rapport au cadre actuel, et l'Autorité accueille favorablement le maintien, sur ce marché, de l'obligation de fourniture des services de gros sur la base de l'équivalence des intrants de POST Luxembourg. Toutefois, l'Autorité tient à réitérer, en se référant à son dernier avis, qu'une séparation structurelle entre les services de gros et les services de détail serait appropriée pour écarter tout risque de discrimination à l'égard des opérateurs alternatifs au bénéfice des services internes de POST Luxembourg.
37. A ce sujet, l'Autorité rappelle que, conformément à l'article 46, paragraphe 2, de loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, elle « *peut [...] imposer [aux entreprises ayant violé les règles de concurrence] toute mesure corrective de nature structurelle ou comportementale qui soit proportionnée à la violation retenue à charge des entreprises et nécessaire pour faire cesser effectivement la violation.* ».

3.2.2.3. Obligation de transparence

38. Conformément à l'article 80 de la Loi de 2021, l'ILR propose d'imposer des obligations de transparence « *en vertu desquelles les entreprises sont tenues de rendre publiques des informations spécifiques, telles que les informations comptables, les prix, les spécifications techniques, les caractéristiques du réseau et les évolutions prévues de celui-ci, ainsi que les conditions de fourniture et d'utilisation, y compris toute condition modifiant l'accès aux services et aux applications ou l'utilisation de ces services et de ces applications, en particulier en ce qui concerne la migration à partir de l'infrastructure historique, lorsque ces conditions sont autorisées par la présente loi ou ses règlements d'exécution* »¹⁷. Les détails de ces obligations sont spécifiés aux articles 23 à 28 du projet 1/2020.
39. L'ILR propose de reconduire principalement l'obligation de transparence dans sa version actuelle. Toutefois, des dispositions quant à la surveillance de la mise en place des offres de référence ont été rajoutées. Celles-ci figuraient jusqu'à présent dans un règlement distinct, lequel sera abrogé au moment de l'entrée en vigueur du nouveau règlement¹⁸ sous avis.
40. L'Autorité n'a pas de commentaire à formuler quant à cette version de l'obligation de transparence sur le marché 1/2020.

¹⁷ Article 80(1) de la Loi de 2021.

¹⁸ Règlement 14/177/ILR du 28 août 2014 concernant les procédures à suivre par un opérateur identifié comme puissant sur le marché dans le cadre de l'obligation et de mise en œuvre d'une offre de référence.

3.2.2.4. Obligations en matière de contrôle des prix et de comptabilisation des coûts

41. L'ILR propose, conformément à l'article 85 de la Loi de 2021, d'imposer « *des obligations en matière de récupération des coûts et de contrôle des prix, y compris des obligations concernant l'orientation des prix en fonction des coûts et des obligations concernant les systèmes de comptabilisation des coûts, pour la fourniture de types particuliers d'interconnexion ou d'accès, [...]* »¹⁹. Les détails de cette obligation sont spécifiés aux articles 29 à 31 du projet 1/2020.
42. Vu que le dégroupage de la boucle locale en cuivre n'est guère sollicité actuellement et que les statistiques montrent que les opérateurs alternatifs optent de plus en plus pour le dégroupage de la fibre, l'Autorité marque son accord sur la révision de la tarification des offres de gros sur le marché 1/2020 initiée par l'ILR.
43. D'après les explications de l'ILR, la souplesse tarifaire précédemment accordée et le respect des conditions y rattachées ne produisent actuellement plus les effets escomptés et créent sur le marché des incertitudes néfastes au développement de la concurrence et aux investissements des opérateurs alternatifs.
44. C'est pourquoi l'ILR propose de ne plus maintenir cette souplesse tarifaire et de fixer le tarif du dégroupage avec une méthode de calcul des coûts fondée sur le modèle ascendant des coûts différentiels à long terme plus (*Bottom-Up Long-Run Incremental Cost-Plus* ou « BU LRIC+ »).
45. L'Autorité relève que cette approche favorise la stabilité et la prévisibilité tarifaire pour les opérateurs alternatifs et facilite ainsi la planification de leurs investissements à moyen et long terme ainsi que le développement d'offres de détail compétitives.
46. En ce qui concerne ce remède, l'Autorité n'a pas de commentaire supplémentaire à formuler.

¹⁹ Article 85(1) de la Loi de 2021.

3.3. MARCHÉ DE GROS D'ACCÈS CENTRAL (MARCHÉ 3B/2014)

47. D'après l'ILR « [l]e marché 3b concerne la fourniture en gros d'un service de flux binaire "bitstream" d'un opérateur de réseau fixe (cuivre, fibre ou câble) qui permet aux opérateurs alternatifs d'offrir un accès à l'internet à haut débit à leurs clients finaux. L'accès centralisé constitue donc un autre marché de gros et joue un rôle essentiel pour les opérateurs alternatifs dans les cas où il y a un manque d'économies d'échelle pour un accès dégroupé »²⁰.

3.3.1. Le test des trois critères

48. Le marché 3b/2014 ne fait plus partie de la liste des marchés que les autorités de régulation doivent analyser en vertu de la recommandation de 2020. Comme ce marché figurait cependant sur la liste de la recommandation 2014/710/UE et que l'ILR entend maintenir des obligations réglementaires sur ce marché, un test des trois critères doit être réalisé conformément au point 45 de la recommandation de 2020 :

« Lorsqu'elles examinent s'il y a lieu de modifier ou de maintenir les obligations réglementaires existantes, les autorités de régulation nationales devraient également appliquer le test des trois critères aux marchés énumérés dans les annexes de la recommandation 2003/311/CE (5), de la recommandation 2007/879/CE (6) et de la recommandation 2014/710/UE de la Commission mais ne figurant plus à l'annexe de la présente recommandation. »

49. Ce test vise à analyser si les conditions énoncées à l'article 67 du CCEE sont cumulativement remplies :

« Un marché peut être considéré comme justifiant l'imposition d'obligations réglementaires [...] si tous les critères suivants sont remplis :

1° il existe des obstacles à l'entrée importants et non transitoires d'ordre structurel, juridique ou réglementaire ;

2° la structure du marché ne présage pas d'évolution vers une concurrence effective au cours de la période visée, compte tenu de la situation de la concurrence fondée sur les infrastructures et d'autres facteurs influant sur la concurrence, indépendamment des obstacles à l'entrée ;

3° le droit de la concurrence ne permet pas à lui seul de remédier de manière adéquate aux défaillances du marché constatées. »

50. L'ILR a procédé à une analyse de ces trois critères en se fondant sur des réalités rencontrées sur le marché. L'Autorité tient cependant à relever qu'elle n'a pas été associée au test des trois critères réalisé par l'ILR alors qu'une possibilité de coopération est prévue à l'article 78, paragraphe 1, de la Loi de 2021.
51. Sur les explications relatives au premier critère, tenant à l'existence de barrières à l'entrée, l'Autorité n'a pas de commentaire à formuler.
52. Sur l'analyse du deuxième critère, tenant à l'évolution du marché vers une concurrence effective, l'ILR a notamment conclu que ce dernier était rempli : *« L'ILR n'est pas en mesure d'observer actuellement une tendance vers une situation concurrentielle sur le marché 3b/2014. Même si le marché 3b/2014 perdra probablement en importance, l'Institut ne s'attend pas à ce que le marché*

²⁰ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 781.

sous analyse évoluera vers une concurrence effective d'ici cinq ans en l'absence d'une réglementation ex ante appropriée, compte tenu notamment de la très forte concentration observée sur celui-ci. Sans réglementation ex ante, les opérateurs ne disposeront probablement pas tous d'un accès de gros dans des conditions commerciales raisonnables qui permet des résultats concurrentiels durables pour les utilisateurs finaux sur le marché de détail. »²¹

53. Pour l'examen de ce deuxième critère, la recommandation n°2020/2245 précise notamment qu'il convient de tenir compte de « l'évolution du marché escomptée ou prévisible »²². À ce sujet, l'analyse menée par le cabinet Frontier Economics pour l'ILR soulignait l'importance de prendre en compte l'aspect temporel d'une éventuelle déréglementation du marché : *“It will therefore be important for the ILR to consider the impact of relaxing / removing WCA regulation on alternative operators that rely on bitstream currently – in particular, when determining the appropriate timing for any de-regulation and also whether a geographically differentiated approach may be appropriate.”*²³
54. L'Autorité partage le constat de l'ILR. Toutefois, il aurait été utile que l'analyse apporte des éclairages sur les perspectives d'évolution du marché sur la période visée (les cinq prochaines années soit dix années après la recommandation de 2020) et détermine si durant cette période les conditions d'une concurrence effective pourraient être amenées à évoluer.
55. Par ailleurs, l'Autorité regrette que l'analyse de la concurrence sur le marché 3b/2014 au cours de la période écoulée ne s'attarde pas davantage sur les effets du cadre réglementaire existant sur la structure et la dynamique du marché « bitstream ». En effet, on pourrait s'interroger sur la mesure dans laquelle la réglementation mise en place a contribué au constat d'une absence d'évolution possible du marché vers une concurrence effective.
56. Sur le troisième critère, tenant à l'efficacité insuffisante du droit de la concurrence, l'ILR énonce que ledit critère serait « *présupposé satisfait si les deux premiers critères sont remplis* »²⁴. Par ce raisonnement, l'ILR s'est abstenue de procéder à une analyse détaillée du troisième critère et a conclu qu'il serait rempli au motif que « [...] *la situation concurrentielle sur le marché 3b/2014 au Luxembourg est telle qu'une intervention ex post est insuffisante pour remédier de manière efficace aux défaillances persistantes* »²⁵.
57. L'Autorité ne partage pas cette approche. D'une part, l'ILR ne justifie pas en quoi la réunion des deux premiers critères l'exonèrerait d'une analyse du troisième. Cette affirmation n'est corroborée par aucune citation renvoyant à une référence légale.
58. D'autre part, c'est à juste titre que l'ILR a rappelé qu'« *une réglementation ex ante peut donc uniquement être envisagée pour le marché 3b/2014 si les trois critères sont cumulativement remplis* »²⁶. Or, présumer que le troisième critère serait satisfait par la simple démonstration que les deux premiers critères le sont revient à remettre en cause le principe même du caractère cumulatif de ces trois critères.
59. L'Autorité considère que le troisième critère devrait faire l'objet d'une analyse à part entière, au même titre que les deux premiers, et porter sur une « *évaluation de l'adéquation du droit de la*

²¹ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 915.

²² Recommandation (UE) 2020/2245, §23.

²³ Encadrement Tarifaire des Access Haut Débit au Grand-Duché de Luxembourg, *Summary of key findings and recommendations*, Frontier Economics, 13 juillet 2023, p.7.

²⁴ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 918.

²⁵ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 919.

²⁶ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 844.

concurrence pour remédier de manière adéquate aux défaillances du marché constatées », conformément à la recommandation de 2020²⁷.

60. Au regard de ce qui précède, l'Autorité émet des réserves sur la manière dont l'analyse du troisième critère a été conduite.

3.3.2. Définition du marché et position dominante

61. À la suite de l'application du test des trois critères et d'une série de tests de substituabilité, l'ILR définit le marché de gros 3b/2014 comme étant « *le marché national constitué des offres d'accès à un débit binaire délivrées sur une infrastructure en cuivre ou en fibre optique à une clientèle résidentielle ou non-résidentielle* »²⁸.
62. Étant donné que cette définition du marché de gros 3b/2014 ne se distingue que marginalement de celle retenue lors du cycle précédent, l'Autorité n'a pas de commentaire à formuler quant aux tests de substituabilité réalisés.
63. D'un point de vue quantitatif, le marché se présente comme suit :

TABEAU 3 – ANALYSE QUANTITATIVE DU MARCHÉ DE GROS 3B/2014

Marché de gros 3b/2014	Date	Nombre
Nombre total d'accès à un débit binaire	S1-2024	176.700
Nombre d'accès à un débit binaire hors POST Telecom S.A.	S1-2024	24.200
Nombre d'opérateurs bénéficiaires	01-2025	10
Nombre de fournisseurs sur ce marché		3
Parts de marché de POST Luxembourg	S1-2024	91.4 %

Source : ILR (2025)

64. L'Autorité constate que, depuis le dernier cycle d'analyse, le recours aux offres d'accès central par les opérateurs alternatifs s'est affaibli. Cet accès, dit aussi « bitstream », représente cependant encore 30 % du nombre total des accès internet réalisés par les opérateurs. Au vu des explications de l'ILR, l'Autorité est d'avis que les opérateurs alternatifs doivent continuer d'avoir, à court terme, un accès réglementé aux offres d'accès central, et ce sans préjudice du positionnement de l'Autorité sur l'évolution de la réglementation sur ce marché à plus long terme.
65. Contrairement à la situation sur le marché 1/2020, POST Luxembourg n'est pas le seul fournisseur d'accès central, trois autres entreprises offrent aussi ce type d'accès. Les parts de marché de ces opérateurs sont cependant faibles puisqu'ils détiennent, à eux trois, moins de 10 % du marché 3b/2014.
66. Sur base de son analyse, l'ILR conclut que « *POST occupe une position équivalente à une position dominante individuelle et est dès lors désignée comme opérateur puissant sur le marché* ».

²⁷ Recommandation (UE) 2020/2245, § 17.

²⁸ Article 1 du projet 3b/2014.

de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation (3b/2014) »²⁹.

67. L'Autorité remarque que la revente d'accès à un débit binaire n'est plus comprise dans cette définition. À ce sujet, l'ILR informe que *« faute de demande, l'opérateur historique n'offre désormais plus de revente et elle ne sera donc plus analysée dans le cadre de la présente analyse de marché »³⁰.*
68. L'Autorité n'a de commentaire à formuler ni quant à l'analyse quantitative de ce marché ni sur la position dominante de POST Luxembourg.

3.3.3. Obligations imposées à l'entreprise en position dominante

69. POST Luxembourg étant désignée comme entreprise puissante sur le marché 3b/2014, des obligations réglementaires lui sont imposées pour remédier aux problèmes relevés dans l'analyse de marché (article 79 de la Loi de 2021). Ainsi, l'ILR propose d'imposer à POST Luxembourg sur le marché 3b/2014 des obligations d'accès, de non-discrimination, de transparence et une obligation en matière de contrôle des prix et de comptabilisation des coûts (articles 84, 81, 80 et 85 de la Loi de 2021).
70. Ces obligations, commentées ci-dessous, sont pour l'essentiel identiques à celles imposées lors du dernier cycle d'analyse. Elles sont nombreuses, très détaillées et sont complétées par plusieurs règlements supplémentaires pour certaines questions spécifiques.

3.3.3.1. Obligation d'accès

71. L'ILR propose d'imposer en vertu de l'article 84 de la Loi de 2021 une obligation d'accès qui contraint POST Luxembourg à *« satisfaire les demandes raisonnables d'accès central y compris des éléments de réseaux spécifiques et des ressources associées, ainsi que d'en autoriser l'utilisation (...) »³¹*. Les détails de cette obligation sont spécifiés aux articles 5 à 13 du projet 3b/2014.
72. L'Autorité constate que l'obligation d'accès proposée n'a que peu été adaptée par rapport à sa précédente itération et n'a ainsi pas de commentaire à formuler.
73. En ligne avec le point 33 ci-avant, l'Autorité souligne aussi pour ce marché qu'il est essentiel que l'ILR soit informé de tous les cas rencontrés d'impossibilité technique.

3.3.3.2. Obligation de non-discrimination

74. À l'instar de l'obligation proposée pour le marché 1/2020, l'ILR entend, conformément à l'article 81 de la Loi de 2021, imposer des obligations de non-discrimination sur base de l'équivalence des intrants (« EOI »). Les détails de cette obligation sont spécifiés aux articles 14 à 22 du projet 3b/2014.
75. L'obligation de non-discrimination n'a pas subi de majeurs changements par rapport à son itération précédente et l'Autorité réitère aussi pour le marché 3b/2014 son commentaire fourni pour le marché 1/2020 (voir point 36).

²⁹ Article 3 du règlement 3b/2014.

³⁰ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 783.

³¹ Article 5 du projet 3b/2014.

3.3.3.3. Obligation de transparence

76. Conformément à l'art 80 de la Loi de 2021 l'ILR propose d'imposer des obligations de transparence *« en vertu desquelles les entreprises sont tenues de rendre publiques des informations spécifiques, telles que les informations comptables, les prix, les spécifications techniques, les caractéristiques du réseau et les évolutions prévues de celui-ci, ainsi que les conditions de fourniture et d'utilisation, y compris toute condition modifiant l'accès aux services et aux applications ou l'utilisation de ces services et de ces applications, en particulier en ce qui concerne la migration à partir de l'infrastructure historique, lorsque ces conditions sont autorisées par la présente loi ou ses règlements »*³². Les détails de cette obligation sont spécifiés dans les articles 23 à 28 du projet 3b/2014.
77. Comme pour le marché 1/2020, l'ILR propose de reconduire principalement l'obligation de transparence dans sa version actuelle. Toutefois, de nouvelles obligations quant à la surveillance de la mise en place des offres de référence ont été introduites. Ces dispositions figuraient jusqu'à présent dans un règlement séparé³³, qui sera abrogé au moment de l'entrée en vigueur du nouveau règlement sous avis.
78. L'Autorité n'a pas de commentaire à formuler quant à cette version de l'obligation de transparence sur le marché 3b/2014.

3.3.3.4. Obligations en matière de contrôle des prix et de comptabilisation des coûts

79. L'ILR envisage, conformément à l'article 85 de la Loi de 2021, d'imposer *« des obligations en matière de récupération des coûts et de contrôle des prix, y compris des obligations concernant l'orientation des prix en fonction des coûts et des obligations concernant les systèmes de comptabilisation des coûts, pour la fourniture de types particuliers d'interconnexion ou d'accès, [...] »*³⁴. Les détails de ces obligations sont spécifiés aux articles 29 à 31 du projet 3b/2014.
80. L'ILR propose pour le marché 3b/2014 que POST Luxembourg fixe les tarifs des services « bitstream » de manière qu'ils soient *« orientés vers les coûts et correspondent aux coûts effectivement et efficacement engendrés par lui »*³⁵. Jusqu'à présent, POST Luxembourg portait la charge de fixer ses prix de telle manière que les opérateurs alternatifs puissent reproduire économiquement les offres de POST Telecom S.A. sur le marché de détail.
81. Avec cette obligation, l'ILR propose de mettre fin à l'actuelle obligation, qui permettait une souplesse tarifaire, en la remplaçant par une tarification fixée par l'opérateur puissant en fonction de ses coûts engendrés. L'Autorité constate que la nouvelle obligation proposée est plus contraignante que celle actuellement en place sur le marché 3b/2014 bien que les plafonds tarifaires des prestations de dégroupage (marché 1/2020) soient susceptibles d'exercer une contrainte tarifaire sur les services « bitstream »³⁶.
82. En ce qui concerne ce remède, l'Autorité n'a pas d'autre commentaire à formuler.

³² Article 80(1) de la Loi de 2021.

³³ Règlement 14/177/ILR du 28 août 2014 concernant les procédures à suivre par un opérateur identifié comme puissant sur le marché dans le cadre de l'obligation et de mise en œuvre d'une offre de référence.

³⁴ Article 85(1) de la Loi de 2021.

³⁵ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 1299.

³⁶ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 1294.

3.4. MODALITÉS RELATIVES AU CONTRÔLE DE L'OBLIGATION DE L'ÉQUIVALENCE DES INTRANTS (EOI)

83. Pour mieux encadrer l'obligation de non-discrimination envisagée sur les marchés 1/2020 et 3b/2014, l'ILR a jugé nécessaire de proposer un règlement au sujet du contrôle de la bonne application de l'EOI.

84. D'après l'ILR,

« Le règlement portant sur les modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants sert à encadrer le contrôle des obligations imposées dans le cadre de l'analyse des marchés et de rendre plus transparent la mise en œuvre du concept "EoI" en interne par l'opérateur PSM. Ainsi, il est demandé à l'opérateur PSM de fournir sur base régulière des informations quant à ces opérations sous forme d'indicateurs et d'un rapport. Ce dernier constitue alors la preuve du respect de l'EoI imposé à l'opérateur PSM.

Le règlement prévoit également la fourniture d'indicateurs financiers destinés principalement à vérifier l'absence de discrimination tarifaire, c'est à dire à s'assurer que tous les bénéficiaires d'accès bénéficient des mêmes conditions tarifaires que celles appliquées à la branche de détail de l'opérateur PSM, ses filiales ou partenaires commerciaux. »

85. Le projet EOI constitue une mise à jour du règlement ILR/T19/1 du 13 mars 2019 ayant le même intitulé que le document sous revue.

86. Tout en reconnaissant l'importance du contrôle et l'utilité des preuves du bon respect de l'EOI, l'Autorité relève que les dispositions proposées n'ont pas d'effet direct sur la situation concurrentielle.

4. CONCLUSION

87. Sous réserve des observations *supra*, l'Autorité marque son accord avec les trois projets de règlements sous avis. Du point de vue de l'Autorité, ces projets sont globalement susceptibles d'avoir un impact favorable sur les conditions de concurrence sur les marchés en cause.
88. L'Autorité regrette néanmoins ne pas avoir été associée à la réalisation des analyses des marchés 1/2020 et 3b/2014, notamment dans l'application du test des trois critères.
89. L'Autorité émet par ailleurs des réserves sur la manière dont l'analyse du troisième critère du test des trois critères a été conduite.

Ainsi délibéré et avisé en date du 30 juin 2025.

Pierre Barthelmé
Président

Sven Frisch
Conseiller

Tom Mannes
Conseiller

Annabelle Marxen
Conseillère

Mattia Melloni
Conseiller