

**VERSION PUBLIQUE**

**Autorité belge de la Concurrence**

**Auditorat**

**Décision n° ABC-2022-I/OI/O-11-AUD du 1<sup>er</sup> avril 2022**

**Affaire CONC-I/O-16-0010 – Viapass/Satellit**

---

I. Procédure.....	2
II. Entreprises visées.....	2
III. Lancement de la taxe kilométrique sur le marché belge.....	3
IV. Déroulement des faits .....	4
V. Conclusion.....	7

## **I. Procédure**

1. Le 29 septembre 2015, l'UPTR, l'Union Professionnelle des Transporteurs Routiers, a fourni à l'Auditorat certaines informations concernant le fonctionnement du marché de télépéage, dans le cadre de l'instauration d'un prélèvement kilométrique pour les poids lourds en Belgique.
2. Selon l'UPTR, l'organisme interrégional Viapass aurait privilégié l'entreprise Satellic et aurait cherché à étendre le monopole dont cette dernière dispose en tant que single service provider, statut obtenu au terme de la procédure d'adjudication par appel d'offre.
3. Sur base de ces informations, l'auditeur général a ouvert, en date du 15 avril 2016, une instruction d'office sous le numéro CONC-I/O-16-0010, après avis du directeur des affaires économiques.
4. Le même jour, conformément à l'ancien article IV.27, §§ 2 et 3 CDE alors en vigueur, l'auditeur général a désigné Madame Anne-Charlotte Prévot en tant qu'auditeur chargé de la gestion journalière de l'instruction.
5. Conformément à l'ancien article IV.29 du Code de droit économique, Madame Marielle Fassin a été désignée comme second auditeur faisant partie de la cellule constituée pour chaque affaire que l'Autorité belge de la Concurrence décide de traiter.
6. Dans le cadre de cette instruction, l'auditeur a adressé des demandes de renseignements en 2016 à Viapass, Satellic et Axxès.
7. Des contacts ont été pris avec l'Ombudsman de la Région flamande en 2016 et 2017.
8. Le 3 juin 2019, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 2 mai 2019, l'auditeur général a désigné, conformément au nouvel article IV.27 § 4 CDE, Madame Marielle Fassin en tant qu'auditeur-conseiller.
9. Le 25 avril 2022, l'auditeur a adopté, après avis de l'auditeur-conseiller, la présente décision conformément à l'article IV.45, alinéa 1, 3° CDE, inséré par la loi du la loi du 28 février 2022 transposant la directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018.

## **II. Entreprises visées**

10. Le partenariat interrégional Viapass (ci-après Viapass) a été créé par l'accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la constitution d'un partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Viapass est donc une association de droit public chargée de missions dont les caractéristiques sont définies par ou en vertu des dispositions dudit Accord de coopération. L'objet social de Viapass consiste à assurer la coopération, la coordination et la concertation entre les Régions afin d'assurer la mise en œuvre du système de prélèvement kilométrique en droit belge, ainsi que d'assurer les tâches et missions qui lui ont été attribuées. Viapass (BE 0558.940.031) a son siège social à 1080 Molenbeek, Rue De Koninck 40 boîte 19.

11. Satellic est le consortium d'entreprises désigné à l'issue de la procédure d'appel d'offres pour concevoir et opérer pour une durée de 12 ans un système de prélèvement kilométrique (SSP, single service provider). Satellic est une « Joint-Venture » entre T-Systems International GmbH (filiale de Deutsche Telekom spécialisée dans les services informatiques et de télécommunications) et STRABAG AG. Satellic (BE 0556.799.596) a son siège social à 1831 Mechelen, Leonardo da Vincilaan 19.

### **III. Lancement de la taxe kilométrique sur le marché belge**

12. La Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ont introduit une taxe kilométrique pour les poids lourds depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016. Cette taxe est prélevée grâce (i) à des portiques sur les autoroutes, (ii) des boîtiers émetteurs situés dans les camions, et (iii) d'un système de facturation, dont la mise en œuvre et la gestion ont été sous-traitées à des opérateurs privés. Pour éviter que les pays membres ne mettent en place des systèmes de paiements et de boîtiers qui restreignent le commerce entre Etats membres, la législation européenne a défini des modalités d'interopérabilité EETS (European Electronic Toll Service ou Service Européen de Télépéage, ci-après, « EETS »).

13. L'installation des portiques, leur entretien, leur exploitation, et la facturation ont fait l'objet d'un appel d'offre européen. Satellic est le consortium d'entreprises qui a été désigné à l'issue de la procédure d'appel d'offres pour concevoir et opérer pour une durée de 12 ans un système de prélèvement kilométrique (SSP, single service provider). Le contrat entre Viapass et Satellic a été signé le 25 juillet 2014.

14. Plus précisément, comme « single service provider », Satellic a été chargée du développement du dispositif d'enregistrement électronique et des équipements le long des routes, mais aussi du financement du système de prélèvement kilométrique. A ce titre, Satellic s'occupe de la facturation et de la perception de la taxe kilométrique, ainsi que du versement des montants perçus aux Régions ou aux concessionnaires. Satellic remplit une obligation de service public de sorte que n'importe quel assujéti doit pouvoir obtenir un boîtier de télépéage auprès de ses services.

15. En outre, elle a été chargée de construire et fournir les systèmes de contrôle fixes et flexibles, ainsi que les voitures de contrôle et/ou l'équipement de contrôle à installer dans les voitures désignées par les Régions.

16. D'autres « service providers » devaient pouvoir opérer comme « Toll Service Provider » dès lors qu'ils auraient obtenu leur enregistrement et accréditation auprès de Viapass. Ces opérateurs accrédités peuvent distribuer, installer et gérer des boîtiers embarqués appelés On Board Unit (ci-après, « OBU »), dont tout poids lourd est tenu de s'équiper depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016. Ces boîtiers servent à déterminer par satellite les coordonnées de géolocalisation du véhicule. Ces données sont comparées avec une carte digitale intégrée à la mémoire de l'OBU. C'est ensuite le « Toll Service Provider » qui calcule sur base des données enregistrées par les OBU et reverse aux percepteurs de péage, le prélèvement kilométrique dû.

17. Enfin, Viapass, association de droit public formée des trois Régions, assure la coordination et la supervision des opérations.

#### **IV. Déroulement des faits**

18. Dans le cadre de ses missions, Viapass a conclu, après une mise en concurrence, un contrat DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate) avec Satellic, prestataire de service désigné dans le cadre d'un marché public. Satellic est responsable de la réalisation du système de prélèvement kilométrique belge, de perception et de transfert aux percepteurs de péages, du prélèvement kilométrique sur la base des données enregistrées par le dispositif d'enregistrement électronique, un boîtier dont est muni chaque camion en circulation en Belgique. Elle a été également chargée de construire et de fournir les systèmes de contrôle fixes et flexibles, ainsi que les voitures de contrôle et/ou l'équipement de contrôle à installer dans les voitures désignées pour le contrôle. Satellic est également tenue de conclure un contrat de prestation de services avec tout usager ou détenteur d'un véhicule qui lui en fait la demande et ce, sans discrimination (obligation de service public). Elle a l'obligation d'exiger de ses clients d'utiliser des moyens de paiement garanti mais n'est pas en mesure de réclamer auprès de ses usagers, une rémunération pour ses services fournis, à l'inverse des autres prestataires de services télépéage.

19. D'autres prestataires de services que Satellic pouvaient devenir actifs sur ce marché afin d'offrir, aux sociétés de transport une offre plus étendue et diversifiée. Pour avoir accès à la prestation de services de télépéage dans le système de prélèvement kilométrique belge, un prestataire de services doit être enregistré et accrédité par les percepteurs de péages, qui ont partiellement délégué cette tâche à Viapass. Les prestataires de services de télépéage ont l'obligation de produire une carte et d'assurer sa mise à jour, de calculer le montant du péage, de faire signer les contrats et d'émettre des factures au nom et pour compte des percepteurs de péage.

20. L'enregistrement tend à s'assurer que le candidat prestataire de services est, de façon générale (financière, expérience, disposer des solutions techniques, etc.), capable de fournir des services de télépéage. L'enregistrement peut être effectué dans tout pays membre de l'Union européenne, dans lequel le candidat prestataire de services est établi.

21. L'accréditation a, quant à elle, plutôt vocation à vérifier si le système technique et la technologie utilisés et proposés par le candidat prestataire de services sont aptes à être employés dans le cadre du système de prélèvement kilométrique belge.

22. Si Viapass et le candidat prestataire de services aboutissent, seulement à l'issue favorable du processus de test, à un accord concernant le contrat bilatéral, ce contrat bilatéral sera conclu entre, d'une part, le prestataire de services et, d'autre part, les percepteurs de péages du système de prélèvement kilométrique belge et Viapass.

23. Il ressort des informations collectées par l'auditeur qu'Axxès a entamé la procédure d'enregistrement dès que celle-ci a été lancée par Viapass le 16 septembre 2015. C'est à cette date que Viapass a communiqué lors d'une réunion, aux prestataires de services télépéage, toutes les informations relatives aux conditions techniques d'interopérabilité permettant à un prestataire de services télépéages de rendre son système compatible avec le système mis en place par Satellic et les Régions.

24. Axxès a signé le 13 octobre 2015 une lettre d'intention, première étape visant à lancer le processus de candidature et d'accréditation. Cette signature a permis de lancer des groupes de travail pour finaliser le corpus documentaire qui était encore incomplet à cette date. Or, à la même période, dès le 1<sup>er</sup> octobre 2015, les clients de Satellic et de ses partenaires pouvaient déjà se pré-enregistrer de manière à être prêts pour le 1<sup>er</sup> avril 2016, date de mise en œuvre effective de la taxe kilométrique. Il était donc nécessaire pour les prestataires de service concurrents de Satellic d'obtenir rapidement tout le corpus documentaire nécessaire pour réaliser le processus d'accréditation afin de ne pas augmenter l'avantage concurrentiel dont bénéficiait Satellic en tant qu'opérateur désigné à l'issue de l'appel d'offre. Fin novembre 2015, ce corpus documentaire (et notamment la publication des Déclarations de secteurs, les « TDS »<sup>1</sup>) a été partiellement communiqué, ce qui a permis à Axxès de présenter, auprès de Viapass pour validation et commentaires, des plans de tests des différents interfaces nécessaires pour le calcul de la taxe kilométrique.

25. A cet égard, Viapass a mentionné dans le cadre de l'instruction, que les sociétés souhaitant avoir accès aux secteurs à péage d'un percepteur de péages belge, doivent d'abord être enregistrés comme EETS provider (dans l'État membre de l'EU où ils sont établis), ou ils doivent demander leur enregistrement en Belgique comme EETS provider établi en Belgique ou comme prestataires de services nationaux de télépéage (SNT) ou de services régionaux de télépéage. Or, l'enregistrement d'Axxès en tant que prestataire EETS n'a eu lieu que le 21 décembre 2015 en France et cette décision n'a été publiée que le 10 janvier 2016, date à partir de laquelle elle est devenue opposable aux tiers ; ce n'est qu'ensuite qu'Axxès a pu commencer la procédure d'accréditation auprès de Viapass.

26. En ce qui concerne la procédure d'accréditation, les candidats doivent présenter leur concept technique et commercial, passer des tests et finalement négocier un contrat bilatéral. La demande d'accréditation ainsi que le fait de commencer les tests et le timing lié à ces tests est fonction de la responsabilité du candidat et de l'aptitude et qualité opérationnelles de son système.

27. Le 21 janvier 2016, Viapass a transmis à Axxès le projet de contrat bilatéral et de TDS qui a fait l'objet de négociations. Toutefois, au cours de l'instruction, Viapass a fait valoir que compte tenu de l'obligation des percepteurs de péages de donner aux prestataires du SET accès à leurs secteurs de SET et de la prévalence des conditions juridiques, techniques et financières déjà déterminées dans les déclarations du secteur à péage qui sont considérées comme faisant partie du contrat bilatéral, il ne pouvait y avoir que très peu de marge de négociation pour les parties aux contrats bilatéraux.

28. Suite à la mise en demeure du 26 février 2016 provenant d'Axxès de produire les déclarations de secteurs, les TDS définitifs ont finalement été publiés par Viapass. Le contrat bilatéral a été reçu le 31 mars 2016, date à laquelle Axxès a été accréditée par Viapass.

29. Les conditions reprises dans ce contrat prévoient une rémunération établie sur base de deux composantes : d'une part, un pourcentage variable en fonction du volume de péage et d'autre part, un montant forfaitaire en fonction du nombre d'OBU actifs. Une dégressivité de la rémunération au-delà

---

<sup>1</sup> déclaration du secteur à péage: déclaration par laquelle un percepteur de péages définit les conditions générales d'accès des prestataires du SET à ses secteurs à péage, cfr. article 5, 2° de la Décision 2009/750/CEE de la Commission du 6 octobre 2009 relative à la définition du service européen de péage électronique et à ses aspects techniques

## VERSION PUBLIQUE

d'un volume de péage atteint a été prévue. L'objectif des percepteurs de péage était de ne pas avantager les gros acteurs du marché au détriment des petits tout en permettant à de nouveaux prestataires de services de récupérer leurs frais d'investissement. Les investissements et les frais d'exploitation (création d'une carte du réseau et ses mises à jour, notamment en fonction des exigences de Viapass) ne pouvaient en outre pas être pris en compte dans le calcul de la rémunération.

30. Les conditions de rémunération reprises dans le contrat bilatéral, qui n'avaient jamais été communiquées au préalable, n'ayant pas été jugées satisfaisantes par Axxès, celle-ci a adressé une demande de renégociations contractuelles et financières au moment où elle signait le contrat bilatéral. En effet, le souhait d'Axxès était d'atteindre une rémunération nettement supérieure à ce qui était prévu dans le contrat bilatéral. Axxès justifiait sa demande sur base des dépenses engagées pour satisfaire aux exigences techniques de Viapass et des Régions et sur le fait que la dégressivité réduisait dans les faits, l'intérêt d'Axxès de développer ses parts de marché au-delà d'un seuil, ce qui pouvait bénéficier directement à Satellic.

31. Dans le même temps, deux autres prestataires s'enregistraient et commençaient le processus d'accréditation auprès de Viapass. Il s'agit d'Eurotoll et de Total. Si les tests ont abouti à la mi-2016, que les entreprises ont bien offert à partir de cette date des services de télépéages à leurs clients, les conditions de leur rémunération ont continué à faire l'objet de discussions avec Viapass.

32. Les trois candidats prestataires de services ont dès lors demandé l'intervention de l'organe de conciliation interrégional mis en place à la mi-2016, afin d'intervenir dans le différend sur la rémunération qu'ils devaient percevoir des pouvoirs publics. L'intervention de l'organe de conciliation interrégional s'appuie sur l'accord de coopération du 24 mars 2016 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles Capitale relatif à la création d'un organe de conciliation dans le cadre des systèmes de télépéage sur le territoire des trois Régions (M.B. 10 juin 2016).

33. Cet organe a joué le rôle de médiateur pendant six mois entre les pouvoirs publics et les prestataires de services. L'organe a une mission de conciliation lorsque des différends surgissent dans le cadre des négociations ou les relations contractuelles entre les prestataires de services et les pouvoirs publics. De plus, l'organe de conciliation est habilité, en particulier, à examiner si les conditions contractuelles imposées par les pouvoirs publics aux différents prestataires de services sont non discriminatoires et reflètent de manière équitable les coûts et les risques des parties au contrat.

34. Le 24 avril 2017, avec l'intervention de Viapass, il a pu être convenu d'un nouveau plan de rémunération proposé aux autres prestataires de services. La rémunération proposée comporte une partie fixe (indemnité annuelle par boîtier actif) et une partie variable calculée selon un modèle dégressif affiné en fonction des revenus de prélèvement générés par le prestataire de service et donc en relation directe avec les kilomètres parcourus par les clients du prestataire.

35. Ce nouveau plan de rémunération a eu pour impact d'abaisser ainsi le seuil pour entrer sur le marché, permettant une offre plus large avec différents prestataires de services. Les clients ont pu également s'adresser plus facilement à un seul et même prestataire de services pour des prélèvements kilométriques dans plusieurs États membres de l'Union européenne. Actuellement, les sociétés qui mettent en œuvre

## VERSION PUBLIQUE

le prélèvement kilométrique sont au nombre de six, à savoir: Satellic, Axxès, Eurotoll, Telepass, TotalEnergies Marketing Services et Toll4Europe.

36. Selon l’Ombudsman de la Région flamande, la nouvelle réglementation a entraîné principalement une redistribution des parts de marché entre les différents prestataires de services mais n’a pas eu d’impact en termes du nombre de boîtiers de télépéage actifs ou du nombre de kilomètres parcourus sur des routes à péage.

37. L’instance de médiation précise que la procédure a assuré un accès non discriminatoire, reflétant les coûts et les risques des prestataires de services de manière équitable, et respectueux également de la vocation européenne de la réglementation SET(Décision 2009/750/CE).

38. En conclusion, les éléments recueillis au cours de l’instruction ont montré que le marché du prélèvement kilométrique a bien été ouvert même si des difficultés de négociation relative à la rémunération et des difficultés relatives à la transmission tardives d’informations ont bien été constatées au démarrage de la mise œuvre du prélèvement kilométrique. [Confid.]. Ainsi, Axxès a pu effectivement entrer sur le marché au 1<sup>er</sup> avril 2016, date effective de mise en œuvre de la taxe kilométrique et a été renseignée sur le site de Viapass en tant que « Toll Service Provider » de sorte que les transporteurs pouvaient choisir leur fournisseur de boîtier soit auprès de Satellic, soit auprès d’Axxès. Actuellement, six entreprises offrent leur boîtier aux transporteurs.

39. L’intervention de l’organe de conciliation s’est concrétisée dans un nouveau plan de rémunération proposé aux autres prestataires de services et vise à assurer ainsi un accès non discriminatoire aux entreprises actives sur le marché du télépéage. L’impact de ce plan a été d’abaisser les seuils pour entrer sur le marché permettant une offre diversifiée composée de plusieurs prestataires de services. Il a également mené à une redistribution des parts de marché entre les différentes entreprises actives sur ce marché.

40. Par conséquent, dans la mesure où plusieurs prestataires ont pu entrer sur le marché à la date de mise en œuvre du prélèvement kilométrique sur le marché belge et être en concurrence avec Satellic, l’auditeur estime qu’il n’est pas opportun au regard des moyens disponibles et de la politique de priorités de poursuivre l’instruction.

41. L’article IV.45 CDE, alinéa 1, de la loi du 28 février 2022 entrée en vigueur le 17 mars 2022, prévoit au point 3° que l’auditeur peut mettre fin à l’instruction d’office lorsque l’affaire n’est pas considérée comme une priorité ou ne justifie pas une instruction eu égard aux moyens disponibles.

## **V. Conclusion**

## VERSION PUBLIQUE

42. Au vu des éléments qui précèdent, l'auditeur décide de mettre fin à l'instruction sur base de l'article IV.45, alinéa 1, 3° CDE.

Fait à Bruxelles, le 1<sup>er</sup> avril 2022



Anne-Charlotte Prévot