Décision n° 01–377 en date du 26 avril 2001 de l'Autorité de régulation des télécommunications portant mise en demeure de France Télécom, en application de l'article L. 36–11 du code des postes et télécommunications, de se conformer aux obligations de l'avant dernier alinéa de l'article D. 99–23 du code des postes et télécommunications

L'Autorité de régulation des télécommunications,

Vu le règlement (CE) n° 2887/2000 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale ;

Vu le code des postes et télécommunications, et notamment ses articles L. 36–11 et D. 99–23 ;

Vu l'article 2 du décret n° 2000–881 du 12 septembre 2000 modifiant le code des postes et télécommunications et relatif à l'accès à la boucle locale ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité de régulation des télécommunications, approuvé par la décision n° 99–528 de l'Autorité en date du 18 juin 1999 et notamment son article 19,

Vu les courriers de l'association française des opérateurs privés en télécommunications (AFOPT) et de l'association des opérateurs de services de télécommunications (AOST), reçus le 2 février 2001, tendant à ce qu'une sanction soit prononcée à l'encontre de France Télécom sur le fondement de l'article L. 36–11 du code des postes et télécommunications, au motif d'un manquement de France Télécom à l'obligation de traiter les demandes de colocalisation dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, inscrite à l'avant dernier alinéa de l'article D.99–23 du code des postes et télécommunications ;

Vu le courrier du chef du service juridique de l'Autorité adressé à M. Marc Fossier, directeur des relations extérieures de France Télécom, en date du 12 février 2001 l'informant de l'ouverture de la procédure de sanction et l'invitant à présenter ses observations,

Vu le courrier du rapporteur à M. Marc Fossier, directeur des relations extérieures de France Télécom, en date du 14 février 2001, demandant des informations et invitant France Télécom à présenter ses observations,

Vu les observations de France Télécom reçues le 23 février 2001,

Vu les procès-verbaux des auditions de France Télécom en date du 27 février 2001 et du 29 mars 2001,

Vu les courriers de France Télécom aux rapporteurs en date du 23 mars 2001 et du 6 avril 2001,

Vu les procès verbaux des visites des sites dénommés Philippe–Auguste, Brune, Bassano et Invalides en date du 4 et du 5 avril 2001 ;

Vu les courriers de deux opérateurs, membres de l'AFOPT reçus le 6 avril 2001,

Le rapporteur, M. Olivier Mirwasser, entendu,

Après en avoir délibéré hors la présence du rapporteur, du rapporteur adjoint et des autres agents de l'Autorité le 26 avril 2001,

1. Dispositions légales et réglementaires

L'avant dernier alinéa de l'article D. 99-23 du code des postes et télécommunications dispose que: "*...les demandes de colocalisation sont traitées par les opérateurs mentionnés au premier alinéa dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.*"

Le 1^{er} alinéa du même article précise que ces dispositions sont applicables aux "*opérateurs inscrits sur la liste établie en application du 7° de l'article L. 36-7 du code des postes et télécommunications*". Par les décisions n° 99-767 en date du 15 septembre 1999 et n° 00-813 en date du 26 juillet 2000 de l'Autorité de régulation des télécommunications, France Télécom a été inscrite sur cette liste pour les années 2000 et 2001.

L'article 3.2 du règlement communautaire susvisé du 18 décembre 2000 prévoit que : "*à partir du 31 décembre 2001, les opérateurs notifiés accèdent à toute demande raisonnable des bénéficiaires visant à obtenir un accès dégroupé à la boucle locale et aux ressources connexes, à des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires.*" Il précise également que : "*les opérateurs notifiés fournissent aux bénéficiaires des ressources équivalentes à celles qu'ils fournissent à leurs propres services ou à des entreprises qui leur sont associées dans les mêmes conditions et délais.*"

2. Exposé des faits

L'AFOPT et l'AOST ont demandé à l'Autorité par courrier du 30 janvier 2001 l'ouverture d'une procédure de sanction à l'encontre de France Télécom sur le fondement de l'article L. 36-11 du code des postes et télécommunications. Ces associations estiment que France Télécom n'a pas respecté ses obligations réglementaires et en particulier qu'elle n'a pas traité les demandes de colocalisation des opérateurs dans les conditions énoncées par l'article D. 99-23 du code des postes et télécommunications.

A cet égard, elles indiquent qu'à la date du 30 janvier 2001, soit plus de trois mois après l'entrée en vigueur de la disposition réglementaire susvisée relative à la colocalisation, aucune étude de faisabilité technique n'a été transmise par France Télécom alors que des demandes lui ont été adressées dès le 1^{er} octobre 2000.

A l'appui de leurs demandes, l'AFOPT et l'AOST ont fait référence aux échanges de courriers entre France Télécom et les sociétés Colt, Free, Siris, 9Télécom et Cegetel entreprises, membres de ces associations, préalablement transmis à l'Autorité et relatifs au traitement des demandes de colocalisation.

Par ailleurs, la société 9 Télécom, dans son courrier du 6 avril 2001, fait valoir que l'obligation faite par France Télécom de signer un protocole d'accord dont la portée est très restrictive, crée des délais incompatibles avec la mise en œuvre effective du dégroupage, que les mécanismes de partage des coûts des salles de cohabitation proposés par France Télécom créent des conditions discriminatoires pour les opérateurs et que des solutions alternatives à la cohabitation doivent être proposées si la place est insuffisante pour construire une salle spécifique.

La société Cegetel entreprises ajoute dans son courrier du 6 avril 2001 que dans les cas où les devis des salles de cohabitation sont transmis aux opérateurs, le délai de 8 semaines n'est pas respecté. De plus, elle demande qu'une solution de colocalisation physique dans les salles existantes de France Télécom soit définie dans les cas où la colocalisation dans une salle spécifique n'est pas possible. Elle indique que dans l'état actuel des commandes, les salles de cohabitation ne pourront être financées en dehors de Paris et demande que le processus de financement des salles soit modifié et que France Télécom en soit partie prenante. Elle conteste la date d'échéance du protocole d'accord proposé par France Télécom et demande à ce que des devis détaillés soient transmis aux opérateurs.

Il ressort de ces éléments et de ceux fournis par France Télécom dans le cadre de l'instruction qu'à la suite de la publication du décret, le processus suivant s'est mis en place entre France Télécom et les opérateurs :

- le 29 septembre 2000, France Télécom transmet aux opérateurs un courrier pour recenser les prévisions et les intentions de commande de colocalisation des opérateurs ;
- les opérateurs répondent avant le 31 octobre 2000 à ce courrier et France Télécom recense environ 3300 intentions de commandes ;
- le 7 et le 17 novembre, France Télécom présente aux opérateurs un premier bon de commande nécessaire pour la commande de la cohabitation et le processus qu'elle entendait suivre. Ce processus prévoit une commande d'étude de faisabilité, la réalisation sous 8 semaines de l'étude de faisabilité, la confirmation de la commande et la réalisation sous 16 semaines des prestations ; le premier bon de commande suppose que l'adresse du répartiteur soit fourni par l'opérateur ;
- le 17 novembre 2000, France Télécom fournit les premiers lots d'adresse de répartiteurs ;
- le 20 novembre 2000, un opérateur envoie des premières commandes d'étude de faisabilité sur Paris (37 commandes) ;
- le 22 novembre 2000, France Télécom présente aux opérateurs son offre de référence pour l'accès à la boucle locale qui reprend de façon plus détaillée le processus proposé en novembre 2000 ;
- le 14 décembre 2000, l'Autorité met France Télécom en demeure de fournir les informations nécessaires à la mise en œuvre de l'accès à la boucle locale ;
- à la fin décembre, quatre opérateurs commandent environ 350 études de faisabilité ;
- le 2 février 2001, France Télécom propose un protocole d'accord aux opérateurs permettant de réserver des emplacements de colocalisation sans avoir signé la convention d'accès ;
- le 5 février 2001, France Télécom envoie 18 premiers devis à l'opérateur ayant passé commande en novembre ;
- le 8 février 2001, l'Autorité demande à France Télécom de modifier son offre de référence dont certains aspects du processus de colocalisation proposé ;
- le 15 février 2001, France Télécom propose quatre nouveaux bons de commande intégrant des modifications liées à la fourniture des informations ;
- le 22 février 2001, France Télécom transmet le reste des études de faisabilité sur les sites parisiens ;
- le 23 février 2001, France Télécom publie une nouvelle offre de référence prenant partiellement en compte les dispositions de la décision de l'Autorité en date du 8 février ;
- entre le 20 et le 30 mars 2001, France Télécom reçoit les commandes fermes pour la salle de cohabitation sur les sites de Paris provenant de 4 opérateurs ;
- le 30 mars 2001, France Télécom transmet les études de faisabilité sur la ville de Lyon.

Il résulte de ces éléments qu'à la date du 31 mars 2001, environ 468 études de faisabilité ont été commandées et 78 commandes fermes ont été passées par les opérateurs sur 33 sites de Paris.

3. Observations de France Télécom

3.1 Rappel sur le processus proposé pour la colocalisation par France Télécom dans le cadre de son offre de référence

La prestation de colocalisation proposée par France Télécom consiste dans la mise à disposition, dans un bâtiment de France Télécom, d'une salle aménagée spécifiquement à cet effet et d'emplacements permettant à un opérateur d'installer ses équipements.

Cette salle appelée salle de cohabitation est à l'usage commun des opérateurs pour l'accès à la boucle locale.

Le processus de traitement des demandes se déroule de la façon suivante :

L'opérateur transmet à France Télécom ses commandes d'étude de faisabilité. Cette commande d'étude est relative à chaque répartiteur concerné ; elle précise le nombre de baies demandé.

France Télécom réalise l'étude de faisabilité et communique la réponse sur la faisabilité, accompagnée le cas échéant d'un devis pour l'aménagement de la salle de cohabitation, dans un délai de 8 semaines à compter de la réception de la commande. A titre indicatif, dans le cas où la commande de l'opérateur ne peut pas être satisfaite, France Télécom s'efforce d'en informer l'opérateur dans un délai d'1 mois.

Dans le cas où France Télécom ne peut mettre à disposition une salle de cohabitation, France Télécom étudie la faisabilité de l'installation d'un bâtiment léger (shelter) dans l'enceinte du bâtiment de France Télécom. Dans ce cas, les délais d'étude de faisabilité et de mise en œuvre sont spécifiques et peuvent excéder les délais standards.

A l'issue de la fourniture de l'étude de faisabilité et du devis, l'opérateur peut établir sa commande ferme dans un délai d'un mois après envoi par France Télécom. En cas de non réponse dans ce délai la commande d'étude de faisabilité est annulée. Toute commande d'étude non confirmée donne lieu à facturation des frais d'étude.

Lors de la commande ferme, l'opérateur verse à France Télécom un acompte égal à 20 % du tarif forfaitaire annuel pour les emplacements demandés et à 20 % des frais d'accès au service (dont le cas échéant le montant du devis d'aménagement de salle).

France Télécom n'engage les travaux d'aménagement d'une salle qu'après signature de la commande ferme d'un premier opérateur. Le délai maximum de réalisation des travaux d'aménagement d'une salle est de quatre mois à compter de la signature de la commande.

France Télécom a proposé de permettre au travers d'un protocole transitoire la réservation d'espace et le passage des commandes fermes, avant la signature de la convention d'accès à la boucle locale.

Les frais d'aménagement des locaux dans le cas de création d'une nouvelle salle sont répartis entre les opérateurs ayant confirmé leur commande ferme à la date de livraison de la salle de cohabitation au premier opérateur. La répartition est effectuée au prorata du nombre d'emplacements exprimé dans les commandes fermes.

3.2 Observations détaillées

Principes de la colocalisation physique

France Télécom a rappelé que la prestation de colocalisation physique n'est envisagée que dans la mesure où une salle spécifique est aménagée pour les opérateurs et qu'un accès sécurisé à cette salle peut être réalisé.

Elle a indiqué qu'elle ne pouvait permettre aux opérateurs d'installer des équipements dans les salles abritant ceux de France Télécom pour des questions liées à la sécurité.

Concernant la colocalisation virtuelle, France Télécom a précisé que cette solution l'obligerait à exploiter les divers équipements des opérateurs, ce qu'elle n'a pas la capacité technique de faire au regard des nombreuses innovations technologiques prévisibles dont ils peuvent faire l'objet.

Sur le mécanisme de financement des salles aménagées, France Télécom a rappelé qu'elle avait refusé de prendre à sa charge une partie de coût estimant qu'elle n'avait pas à prendre le risque de la construction d'une salle qui pourrait ne pas être utilisée ou ne l'être que partiellement.

Intentions de commande et études de faisabilité

France Télécom a indiqué qu'elle a confirmé en réponse aux intentions de commande qu'elle a reçues en octobre 2000 des opérateurs, la faisabilité de la mise en œuvre d'une salle de cohabitation.

Elle a indiqué avoir reçu des commandes d'étude de faisabilité provenant de 6 opérateurs sur 4 agglomérations et qu'elle tient globalement le délai de réponse de 8 semaines sur lequel elle s'est engagée. Elle souligne toutefois que le délai de fourniture des devis d'aménagement peut varier de 7 à 10 semaines.

Processus de recherche de surface disponible et d'élaboration des devis d'aménagement de salles

Le processus se décompose en trois phases : l'identification de la surface disponible, l'élaboration d'un estimatif en interne et la consultation des entreprises.

Identification des surfaces disponibles

France Télécom indique que 800 sites ont fait l'objet de recherche de locaux ; ils se situent sur les 30 plus grandes agglomérations françaises.

La recherche de la surface disponible se déroule de la façon suivante : pendant une première phase qui s'est déroulée au mois d'octobre 2000, un cahier des charges précisant les caractéristiques des surfaces devant être mises à disposition a été élaboré ; ce cahier des charges a tenu compte des travaux effectués dans les groupes de travail et des recommandations de l'Autorité. Ensuite, depuis novembre, les équipes de la direction de l'immobilier vont sur les sites, accompagnées d'agents des directions régionales correspondantes, pour identifier dans quelle mesure des locaux peuvent être aménagés sur les sites répartiteurs ; une fois les locaux identifiés, ceux-ci font l'objet d'une validation par la direction de l'immobilier.

Dans le processus d'identification des surfaces disponibles, France Télécom évalue en priorité si un accès indépendant peut être mis en place ou si un accès avec un sas d'entrée peut être aménagé ; les accès sécurisés depuis l'entrée générale du bâtiment seraient, selon France Télécom, trop coûteux à réaliser. Si des solutions avec ce type d'accès ne sont pas trouvées, France Télécom étudie des possibilités de locaux annexes (shelters) sur son terrain. Les surfaces disponibles sont évaluées conformément aux recommandations de l'Autorité soit à 2 m² pour 1000 lignes et en tenant compte des intentions de commande des opérateurs. En général elles ne sont pas inférieures à 30 m².

Elaboration des estimatifs en interne chez France Télécom

A la suite de l'identification des surfaces disponibles, France Télécom procède à l'élaboration d'un estimatif par site ; un cahier des charges des travaux est réalisé par site et les travaux sont évalués sur la base de bordereaux de prix internes à France Télécom, réalisés sur la base de travaux effectués dans le passé.

France Télécom a indiqué avoir fait ces estimatifs sur les sites des vingt plus grandes agglomérations françaises et sur la région parisienne soit 540 sites environ. France Télécom n'a pas attendu d'avoir des commandes d'étude de faisabilité sur ces sites pour élaborer ces estimations mais a commencé par les sites sur lesquels elle avait des demandes. Elle a par ailleurs commencé ces estimations sur les 10 agglomérations suivantes.

Ces estimatifs comportent deux postes de travaux principaux : les travaux d'aménagement des bâtiments évalués par la direction de l'immobilier et les travaux d'équipement évalués par la Branche Réseaux de France Télécom (BRX).

Un devis a été demandé à certaines entreprises sur la base d'un cahier des charges élaboré par France Télécom dans le cas où des shelters sont installés.

Les travaux d'équipements ne sont pas réalisés pour l'ensemble de la salle ; sont pris en compte le nombre de baies commandé, les intentions de commande et une marge de 25% de façon à ne pas faire payer aux premiers arrivants l'ensemble des aménagements.

Dans le cas où des accès extérieurs sont à réaliser, certaines autorisations administratives sont à obtenir. Les options pour la fourniture de -48 Volts et de climatisation sont chiffrées à part.

France Télécom indique qu'en général le prix de la salle est peu sensible à sa taille sauf pour les petites surfaces, que les postes d'équipements sont souvent similaires et que ces derniers sont généralement les postes les plus importants. France Télécom fournit des exemples de cahier des charges pour les postes bâtiments et équipements.

Les devis qui ont été transmis aux opérateurs sont les estimatifs internes de France Télécom.

Appels d'offre

France Télécom indique qu'à la suite de ces estimatifs elle adapte le cahier des charges en fonction de la spécificité des travaux de chaque site et lance des appels d'offre ; elle a lancé ces appels d'offres sur les sites des 20 plus grandes agglomérations et ceux d'Ile de France soit 540 sites.

En général les devis reçus sont un peu inférieurs aux estimations fournies mais ils ne sont valables que pour la durée de trois mois, durée pendant laquelle France Télécom n'est pas certaine de recevoir une commande.

France Télécom étudie la manière dont elle informera les opérateurs des résultats des appels d'offres.

France Télécom estime pouvoir tenir le délai de construction de 4 mois pour la réalisation des travaux d'aménagement d'une salle, à compter de la signature d'une première commande ferme, sous réserve de l'obtention des autorisations administratives éventuellement nécessaires. Dans le cas où par exemple un permis de construire ou une déclaration préalable de travaux serait nécessaire, le délai d'obtention des autorisations et des recours éventuels est à prendre en compte.

Détail des travaux d'aménagement des salles

Les travaux comportent deux postes principaux : les travaux d'aménagement du bâtiment et les travaux d'équipement.

Les travaux d'aménagement du bâtiment comprennent les travaux de sécurisation des accès (serrurerie, portes.. ;) et ceux des salles proprement dit (maçonnerie, menuiserie, plomberie...).

Les travaux d'équipement comprennent ceux relatifs à l'approvisionnement de l'énergie et la réalisation des travées, des platelages, de mise en place des baies, des têtes de répartiteur et des chemins de câble.

Les prestations complémentaires portent sur la climatisation de la salle et la fourniture du -48 Volts.

Ces travaux sont détaillés sur deux exemples précis dans la suite de cette décision.

Sites sur lesquels la colocalisation n'est pas possible

France Télécom a indiqué que 130 sites sur les 482 sites des vingt plus grandes agglomérations ne pourraient être ouverts à la colocalisation physique.

Elle ajoute que le manque de place est la raison principale pour laquelle un site ne peut permettre ce type de colocalisation. Cette situation a été constatée sur 103 sites.

Elle a précisé que le nombre de lignes raccordées sur ces sites était faible puisqu'il était de l'ordre de 771 000 environ soit 8.4% de la totalité des lignes sur les 20 plus grandes agglomérations (9 millions de lignes environ).

Protocole d'accord

France Télécom s'est étonnée que peu d'opérateurs aient signé le protocole d'accord ; elle a rappelé que ce protocole n'avait pas pour objet de se substituer à la convention d'accès à la boucle locale et que les équipements des opérateurs ne pouvaient être installés que si la convention locale était signée.

Elle a admis que la date d'échéance du protocole au 30 avril 2001 devait être revue.

Processus retenu pour les besoins de France Télécom

France Télécom rappelle que pour ses propres besoins, elle n'a pas en général à procéder à la construction d'une salle spécifique ni de travaux particuliers à faire. Elle utilise dans la plupart des cas la place disponible dans les salles de transmission, abritant déjà ses équipements. Les travaux techniques d'installation des DSLAMs sont la mise en place de travées, l'adduction d'énergie, le branchement de la transmission. Des travaux éventuels de climatisation peuvent être nécessaires.

France Télécom a transmis un état des sites sur lesquels France Télécom a déployé ou prévoit de déployer des DSLAMs ; il en ressort qu'au 31/12/2000, France Télécom était présente sur 549 sites, qu'au 30/06/2001 elle sera présente sur 555 sites supplémentaires et qu'au 31/12/2001, elle sera présente sur 325 sites supplémentaires ; ainsi elle aura installé ses DSLAMs sur 1429 sites à la fin de l'année 2001.

Les équipes assurant déjà la maintenance des équipements classiques assurent l'exploitation des DSLAMs. Des formations spécifiques ont dû être réalisées.

France Télécom ne peut indiquer de délai moyen d'installation de ses équipements. Elle ajoute que l'ouverture d'une plaque se fait dans les conditions déterminées par la décision du Conseil de la concurrence. Une information préalable des concurrents de France Télécom doit être faite 15 semaines avant l'ouverture commerciale.

France Télécom ajoute qu'elle a installé des DSLAMs sur [...] ⁽¹⁾ des 130 sites pour lesquels la colocalisation n'est pas possible, par manque de place.

4. Visites de sites

Une visite de quatre sites a été effectuée au cours de l’instruction.

4.1 Sites dans lesquels la colocalisation physique est possible

[...]⁽¹⁾

4.2 Sites sur lesquels la colocalisation physique n’est pas possible

[...] ⁽¹⁾

5. Constat des manquements et conclusions

Pour répondre aux demandes de colocalisation des équipements des opérateurs, France Télécom a retenu une solution de colocalisation physique qui requiert l’aménagement systématique d’une salle spécifique pour les opérateurs.

Le principe de non discrimination posé par l’avant dernier alinéa de l’article D. 99–23 du code des postes et télécommunications est également inscrit dans le règlement européen n°2887/2000 susvisé qui dispose, dans son article 3, que: "*Les opérateurs notifiés fournissent aux bénéficiaires des ressources équivalentes à celles qu’ils fournissent à leurs propres services ou à des entreprises qui leur sont associées , dans les mêmes conditions et délais "*. Ainsi ni les dispositions du règlement européen susvisé ni celles du code des postes et télécommunications issues du décret du 12 septembre 2000, ne prévoient la séparation physique systématique des équipements de France Télécom de ceux des opérateurs tiers. L’aménagement d’une salle spécifique, même s’il peut présenter un certain nombre d’avantages sur le plan technique comme le groupe présidé par Mr Alain Bravo a pu le souligner, ne constitue pas une solution exclusive, et sa mise en œuvre doit s’apprécier au regard des effets discriminatoires qu’elle est susceptible d’engendrer. France Télécom devrait donc d’abord envisager de traiter les demandes de colocalisation des opérateurs de la même façon qu’elle traite ses propres besoins, c’est à dire en installant leurs équipements dans les salles existantes de France Télécom.

France Télécom a précisé qu’elle ne saurait fournir la colocalisation aux opérateurs dans les mêmes conditions que celles dont elle bénéficie pour ses propres besoins, en permettant à ces opérateurs d’installer leurs équipements dans les salles existantes de France Télécom. Elle estime, en effet, que dans une telle configuration, les opérateurs devraient avoir accès 24h/24 et 7 jours sur 7 à des locaux qui abritent l’ensemble des équipements du réseau de France Télécom du fait des interventions fréquentes et rapides nécessitées par les équipements déployés dans le cadre de l’accès à la boucle locale. Elle considère qu’une telle possibilité n’est pas compatible avec les contraintes liées à la sécurité de ses propres équipements.

A cet égard, l’Autorité note que le risque pour la sécurité des équipements de France Télécom lui semble limité puisque :

- l’accès aux salles techniques de France Télécom est systématiquement contrôlé par badge et seules les personnes habilitées pourraient accéder aux locaux ;
- les opérateurs auraient leurs propres équipements à l’intérieur des salles et seraient dans la même situation que France Télécom quant à la fourniture de leurs services.

De plus, France Télécom pourrait concevoir diverses solutions susceptibles de limiter, si cela était nécessaire, les risques pour ses propres équipements en prévoyant par exemple, comme pour les prestations qu’elle fournit dans le cadre de l’interconnexion, de faire la maintenance de premier niveau ou d’offrir un accès en accompagnant le personnel des opérateurs dans les cas spécifiques.

Il ne semble donc pas nécessaire, au regard des préoccupations légitimes de sécurité mises en avant par France Télécom comme des dispositions en vigueur, d'imposer de façon systématique et exclusive la séparation physique des équipements de France Télécom de ceux des opérateurs tiers. Comme cela est exposé dans la suite de cette décision, le choix fait par France Télécom d'aménager systématiquement des salles spécifiques conduit à créer des conditions de colocalisation pour les opérateurs qui ne sont pas équivalentes en terme de délais de traitement des demandes et en terme tarifaires à celles dont bénéficient France Télécom.

Sur les étapes du traitement des demandes des opérateurs et les délais associés

Il ressort des éléments fournis par les opérateurs et par France Télécom que les premiers devis pour l'aménagement des salles de cohabitation n'ont été fournis qu'au début du mois de février 2001, alors que les premières intentions de commandes sont parvenues à France Télécom au début du mois d'octobre 2000. Ce délai de quatre mois est en partie imputable au délai dans lequel France Télécom a fourni les informations nécessaires à la mise en œuvre de l'accès à la boucle locale (adresses des sites) et à la définition par France Télécom du processus administratif (format des divers bons de commande). Mais il résulte aussi de l'impact négatif du tarif de la prestation d'étude de faisabilité que l'Autorité a, par ailleurs, imposé à France Télécom de modifier. L'Autorité estime que France Télécom devait fournir ces devis dans des délais plus courts.

De plus, il ressort des pièces du dossier que le délai de 8 semaines pour la production des devis que France Télécom mentionne dans son offre de référence est très inégalement respecté. Par exemple, les commandes d'étude de faisabilité de la société Cegetel, sur Lyon, émises le 12 décembre 2000 n'ont donné lieu à la transmission de devis que le 30 mars 2001. De même la société 9 Télécom Réseau a envoyé ses intentions de commande le 28 décembre 2000 sur les sites de Paris, Lyon, Marseille et le département des Hauts de Seine. Le 30 mars 2001, les devis sur Lyon, une partie des sites de Hauts de Seine, Paris et Marseille hors le site de Joliette sont reçus. Au 4 avril 2001, les devis correspondants aux sites manquants des Hauts de Seine et du site de Joliette à Marseille n'ont pas été reçus.

En outre, le processus choisi par France Télécom pour traiter les demandes des opérateurs conduit à des délais entre la commande d'étude de faisabilité et l'installation dans une salle aménagée spécifiquement qui ne pourraient être inférieurs à 6 mois. Compte tenu des commandes effectuées, les opérateurs ne pourront pas commencer à installer leurs équipements avant le mois d'août 2001 et sur une trentaine de sites uniquement

Or, il a déjà été mentionné ci dessus que France Télécom a installé ses équipements dans un nombre de sites supérieur à 500 aujourd'hui et qui dépassera 1400 à la fin de l'année. Cette installation ne requiert pas l'aménagement systématique d'une salle spécifique et peut être réalisée dans des délais brefs et en tout état de cause bien inférieurs à ceux dans lesquels la colocalisation des équipements des opérateurs est possible. France Télécom bénéficie donc de conditions plus avantageuses en terme de délais que celles des autres opérateurs.

Sur les sites pour lesquels France Télécom déclare que la colocalisation physique n'est pas possible

France Télécom a indiqué que, parmi les sites des vingt plus grandes agglomérations françaises soit 482 sites, 130 ne pouvaient être aménagés pour permettre la colocalisation physique dans une salle spécifique et qu'ils ne pourraient pas être permis aux opérateurs d'y installer leurs équipements. France Télécom a déployé, pour ses propres besoins, des équipements sur [...] ⁽¹⁾ de ces 130 sites en installant des équipements dans une salle existante et il est vraisemblable que pour la plupart des autres sites sur lesquels France Télécom déclare que la colocalisation physique des équipements des opérateurs n'est pas possible parce qu'une salle spécifique ne peut être aménagée, France Télécom est en mesure d'installer pour ses propres besoins des équipements puisqu'elle utilise de la place disponible dans une salle technique déjà existante.

Ainsi, France Télécom pourra installer ses équipements sur les sites sur lesquels les opérateurs ne le pourront pas. Elle bénéficiera donc de conditions plus avantageuses que les opérateurs.

Sur les conséquences en terme de tarifs de la colocalisation pour les opérateurs

L'aménagement d'une salle spécifique pour les opérateurs à l'intérieur des bâtiments de France Télécom suppose que des travaux de diverses natures (bâtiment, apport d'énergie, climatisation ...) soient réalisés. Ces travaux ont été estimés par France Télécom dans les divers cas qui ont été étudiés à 1,2 million de francs en moyenne sur les sites parisiens, hors travaux de climatisation. Dans le processus prévu par France Télécom, le montant de ces travaux est partagé par les opérateurs qui viennent s'installer dans la salle ; soit, à ce jour, au maximum 6 opérateurs à Paris et 3 en dehors de Paris au regard des commandes d'étude de faisabilité déjà faites. Les coûts d'installation pour les opérateurs pourront donc s'élever à plusieurs centaines de milliers de francs voire à 1 million de francs.

Or, pour ses propres besoins, France Télécom installe ses équipements dans les salles de transmission déjà existantes ; elle doit réaliser des travaux de branchement des équipements sur les divers répartiteurs de la salle et l'adduction de l'énergie jusqu'aux équipements, sachant que la salle est déjà alimentée en 230 V et -48 V. Dans la majorité des cas, aucun travail préalable lié à l'aménagement de la salle n'est nécessaire. Par ailleurs, l'offre de colocalisation du catalogue d'interconnexion de France Télécom, qui prévoit, pour les opérateurs, la possibilité d'installer leurs équipements dans les salles de transmission de France Télécom valorise déjà les prestations d'occupation de la salle à un coût annuel de 1288 F/m² sur la zone urbaine de Paris et de 7284 F/KW pour l'énergie ; il n'y a pas de part fixe initiale liée à la mise à disposition de locaux.

France Télécom bénéficie donc de conditions plus avantageuses que les opérateurs en installant ses équipements dans les salles déjà utilisées.

Conclusion

Ainsi, au regard des éléments présentés ci dessus, les demandes de colocalisation des opérateurs ne sont pas traitées par France Télécom dans des conditions non discriminatoires, en méconnaissance des dispositions de l'avant dernier alinéa de l'article D. 99-23 du code des postes et télécommunications ; l'Autorité considère que France Télécom n'a donc pas respecté les dispositions relatives à la colocalisation inscrites à l'avant dernier alinéa de l'article D. 99-23 du code des postes et télécommunications. Il y a donc lieu de la mettre en demeure de s'y conformer

S'il appartient à France Télécom de préciser les moyens qu'elle doit mettre en œuvre pour respecter ses obligations réglementaires, l'Autorité estime néanmoins nécessaire d'indiquer des éléments de nature à faciliter la mise en œuvre du processus de colocalisation des équipements des opérateurs et les procédures de contractualisation associées en levant les facteurs de discrimination dans le traitement des demandes de colocalisation, qui ont été mentionnés ci-dessus.

La mise en œuvre et le financement du processus de colocalisation

Ainsi que l'Autorité l'a précédemment rappelé, l'aménagement systématique d'une salle spécifique pour les opérateurs n'est pas exigé par les dispositions réglementaires nationales ou communautaires.

France Télécom devrait donc envisager, dans le respect du principe de non discrimination, de répondre aux demandes des opérateurs de la même manière qu'elle traite ses propres besoins c'est à dire en les installant dans les salles existantes des sites et en prévoyant les modalités d'accès à ces salles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. A cet égard, avant de déclarer que la colocalisation physique n'est pas possible sur un site, ce qui, au regard des éléments fournis lors de l'instruction, est une situation plus fréquente que ce qui avait été anticipé, France Télécom devrait avoir étudié toute solution susceptible de répondre aux besoins des opérateurs de la même façon qu'elle le fait pour ses propres besoins.

A titre d'exemple, des visites effectuées sur deux sites déclarés par France Télécom fermés à la colocalisation, il ressort que sur ces deux sites :

- la colocalisation dans les salles de France Télécom semble possible, France Télécom assurant éventuellement la maintenance des équipements des opérateurs comme elle le fait dans le cadre de l'interconnexion ;
- une salle spécifique pourrait être aménagée en donnant une priorité à l'installation des équipements des opérateurs dans l'affectation des locaux du site.

Ainsi, l'ensemble des potentialités des sites mériterait d'être évalué, en étudiant notamment dans quelle mesure des espaces peu utilisés pourraient être aménagés pour la colocalisation physique des équipements des opérateurs.

Deux cas de figure peuvent alors se présenter :

- la place disponible dans les salles existantes du site est insuffisante
- il y a de la place disponible dans les salles existantes du site mais France Télécom estime qu'il est préférable que les équipements des opérateurs soient installés dans une salle aménagée spécifiquement à cet effet

a. La place disponible dans les salles existantes du site est insuffisante

Compte tenu des conséquences pour les opérateurs d'un tel constat, ceux-ci devraient avoir les moyens d'en vérifier la matérialité.

Dans ces conditions, France Télécom devrait d'une part informer au préalable les opérateurs des sites sur lesquels la colocalisation physique n'est pas possible. France Télécom devrait mettre ainsi à disposition des opérateurs la liste mise à jour des sites où la colocalisation physique ne peut être offerte. D'autre part, dans le cadre des dispositions prévues à l'annexe du règlement européen susvisé relatives au droit de visite des sites par les opérateurs, ceux-ci pourraient se faire accompagner d'un expert.

Si l'installation des équipements des opérateurs n'est pas possible dans les salles existantes du site du fait du manque de place, il est vraisemblable que l'aménagement d'une salle nouvelle dans les bâtiments de France Télécom ou à proximité est nécessaire tant pour les besoins de France Télécom que ceux des autres opérateurs. Il conviendrait alors que le financement de l'aménagement de cette salle soit partagé par France Télécom et les opérateurs tiers au prorata de l'utilisation qui en est faite par chacun d'eux.

b. Il y a de la place disponible dans les salles existantes du site mais France Télécom estime qu'il est préférable que les équipements des opérateurs soient installés dans une salle aménagée spécifiquement à cet effet.

Le fait que France Télécom ait choisi, en réponse à une commande, d'aménager une salle spécifique pour répondre aux besoins des opérateurs alors que pour ses propres besoins, elle a installé ses équipements dans des salles techniques existantes, ne devrait pas nuire à l'application du principe de non discrimination. Dans un tel cas de figure, France Télécom pourrait être considérée comme partie prenante du processus qu'elle propose aux opérateurs tiers et le financement des travaux d'aménagement de la salle spécifique devrait là encore être partagé.

Les étapes du traitement des demandes et le processus de contractualisation

S'agissant des délais de traitement des demandes des études de faisabilité, le fait que France Télécom ait anticipé l'élaboration des devis d'aménagement des salles sur les sites des vingt plus grandes agglomérations et sur ceux d'Ile de France est un élément positif. En règle générale, le délai prévu dans l'offre de référence de France Télécom pour fournir ces devis est de 8 semaines après la demande d'étude de faisabilité; sur les sites pour lesquels les devis ont été réalisés par anticipation, il est raisonnable que France Télécom les transmette dans un délai plus court afin de faciliter la mise en œuvre du processus. Ainsi, les devis que France Télécom a déjà élaborés pourraient être fournis dans un délai de 15 jours pour les sites des 20 plus grandes agglomérations et pour ceux d'Ile de France ; les devis devraient comprendre le descriptif précis de l'ensemble des travaux et les coûts associés.

Au regard du respect du principe de non discrimination, la mise en œuvre du processus de colocalisation devrait s'accompagner de la modification du processus contractuel entre France Télécom et les opérateurs avant la signature de la convention.

En effet, France Télécom a proposé un protocole d'accord transitoire avant la signature de la convention, permettant à un opérateur de réserver des emplacements de colocalisation. Ce protocole arrive à terme au 30 avril 2001.

La date du 30 avril n'est aujourd'hui plus pertinente au regard de l'avancement de l'aménagement des salles qui conduit à la livraison des premiers espaces au mois d'août 2001. Elle devrait donc être repoussée comme France Télécom en a convenu.

La mise en œuvre de la colocalisation des équipements comporte deux phases, l'une de nature immobilière qui consiste à préparer les espaces nécessaires et l'autre de nature plus technique qui est relative à l'installation des équipements et à leur connexion au réseau de l'opérateur.

Le processus de contractualisation proposé par France Télécom prévoit lui aussi deux étapes, la première relative à la signature du protocole d'accord et la seconde matérialisée par la signature de la convention d'accès. Cette dichotomie, qui peut être nécessaire sur un plan opérationnel, ne saurait avoir pour effet de créer des délais supplémentaires et de retarder la mise en place technique des équipements des opérateurs une fois les espaces préparés.

Ainsi, il serait souhaitable que France Télécom considère l'inclusion de l'ensemble des opérations techniques de colocalisation dans le protocole d'accord.

6. Publicité de la mise en demeure

Conformément aux dispositions du 1° de l'article L. 36-11 et de l'article 19 du règlement intérieur de l'Autorité, la présente décision sera rendue publique.

Décide :

Article 1

: France Télécom est mise en demeure, conformément à l'avant dernier alinéa de l'article D. 99-23 du code des postes et télécommunications, de traiter les demandes de colocalisation des demandeurs d'accès à la boucle locale dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires. Elle présentera à l'Autorité, d'ici le 10 mai 2001 au plus tard, les mesures qu'elle compte prendre pour respecter ces dispositions.

Article 2 :

La présente décision sera notifiée à France Télécom par le chef du service juridique et rendue publique.

Fait à Paris, le 26 avril 2001

Le Président

Jean-Michel Hubert

(1) passages relevant des secrets protégés par la loi.