

Décision n° 00-483 en date du 24 mai 2000 de l'Autorité de régulation des télécommunications prononçant une sanction à l'encontre de France Télécom, en application de l'article L. 36-11 du code des postes et télécommunications, pour avoir méconnu ses obligations résultant de l'article 17.1 du cahier des charges annexé au décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996

L'Autorité de régulation des télécommunications,

Vu le code des postes et télécommunications et notamment ses articles L.32-4, L. 36-11, L. 36-13 et L. 40,

Vu l'article 17.1 du cahier des charges de France Télécom, annexé au décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996,

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,

Vu la décision de l'Autorité n° 99-663 en date du 28 juillet 1999, portant mise en demeure de France Télécom de se conformer aux obligations relevant de l'article 17.1 de son cahier des charges,

Vu le courrier du 4 novembre 1999 de France Télécom, en réponse à la mise en demeure susmentionnée,

Vu la lettre de mission du rapporteur en date du 13 mars 2000, destinée aux agents de France Télécom, les informant du but de l'enquête réalisée par les fonctionnaires assermentés de l'Autorité,

Vu les procès verbaux des enquêtes réalisées par ces fonctionnaires sur la libre consultation du catalogue de France Télécom dans ses agences commerciales et ses points de contact avec la clientèle, le 14 mars 2000 à Bordeaux Sainte-Croix, Bordeaux Allée des Pins et Bordeaux Gambetta, le 15 mars 2000 à Tours rue Nationale, Tours Fontaine Accueil résidentiels et Tours Fontaine Accueil professionnels, le 16 mars 2000 à Rouen Rive gauche et Rouen Rive droite, et le 17 mars 2000 à Lyon Part-Dieu, Lyon Bachut et Lyon Croix Rousse,

Vu le procès verbal de l'enquête réalisée le 29 mars 2000, dans les locaux de l'Autorité, sur l'accessibilité des tarifs de France Télécom par un moyen électronique,

Vu le rapport d'enquête et copie des procès verbaux dressés transmis à France Télécom par courrier du chef du service juridique de l'Autorité en date du 30 mars 2000,

Vu le courrier de France Télécom à l'Autorité en date du 13 avril 2000,

Vu le courrier du chef du service juridique de l'Autorité en date du 17 avril 2000, invitant France Télécom à une audience devant le collège de l'Autorité le 28 avril 2000,

Le collège de l'Autorité ayant entendu le 28 avril 2000 le rapport de M. François Lions, chef du service économie et concurrence ainsi que les observations de France Télécom, représentée par M. Philippe Bertran, directeur adjoint des relations extérieures de France Télécom,

Après en avoir délibéré le 24 mai 2000 hors la présence du rapporteur et d'autres agents des services de l'Autorité,

Par décision n° 99–663 en date du 28 juillet 1999, l'Autorité a estimé que France Télécom ne satisfaisait pas aux obligations inscrites à l'article 17.1 de son cahier des charges approuvé par le décret n° 96–1225 du 27 décembre 1996 et qu'il y avait lieu de la mettre en demeure de se conformer, dans un délai de trois mois, aux dispositions de cet article : " *France Télécom établit un catalogue des prix pour le service universel et les services obligatoires. Ce catalogue est consultable librement dans les agences commerciales de France Télécom et les points de contact avec la clientèle, et est accessible à un tarif raisonnable par un moyen électronique.*

De plus, et sans préjudice de dispositions particulières, notamment de l'article D. 370 du code des postes et télécommunications, France Télécom prend les dispositions appropriées pour que tout nouveau tarif destiné à figurer dans le catalogue soit porté à la connaissance des utilisateurs au moins huit jours avant la date à partir de laquelle il s'applique. "

Conformément aux dispositions du règlement intérieur de l'Autorité, cette décision a été notifiée à France Télécom le 3 août 1999 par le chef du service juridique.

Par un courrier en date du 4 novembre 1999, France Télécom a informé le rapporteur que France Télécom s'était conformée à la mise en demeure de l'Autorité par les mesures suivantes :

- le catalogue papier (édition de septembre 1999) ayant été diffusé dans toutes les agences avec rappel de la nécessité de le mettre à jour régulièrement ;
- le contenu complet du catalogue papier étant consultable et téléchargeable sur le site Internet de France Télécom (www.francetelecom.fr).

Une enquête permettant de vérifier le respect effectif des mesures annoncées par France Télécom dans le courrier précité a été réalisée du 14 au 17 mars 2000, dans onze agences situées dans quatre villes. Un exemplaire des procès verbaux a été laissé dans chaque agence visitée et des copies ont été transmises à France Télécom, ainsi qu'un rapport d'enquête, par un courrier du chef du service juridique de l'Autorité en date du 31 mars 2000.

L'accessibilité du catalogue des prix par un moyen électronique a également été vérifiée par une enquête réalisée le 29 mars 2000, dans les locaux de l'Autorité, par un agent assermenté ; un procès verbal a été dressé et transmis à France Télécom avec le rapport d'enquête précité.

1. Résultat des enquêtes

En ce qui concerne les enquêtes réalisées dans onze agences de France Télécom, la situation s'est améliorée comme le constate le rapport en date du 17 avril 2000. Toutefois, des dysfonctionnements certains demeurent :

- le catalogue papier n'est librement consultable que dans la moitié des agences : dans les autres cas, il est " rangé " dans un bureau adjacent à la salle d'accueil, généralement le bureau du responsable de l'accueil ;
- il n'est pas mis à jour dans huit agences sur les onze visitées ; dans certains cas, les agences disposent, en mars 2000, d'un catalogue daté de mars 1999 et ne disposent pas des mises à jour ;
- les bases de données électroniques ne sont pas librement consultables par les clients qui doivent être accompagnés dans leurs recherches par des agents commerciaux de l'agence, même lorsque des postes informatiques sont accessibles dans les salles d'accueil des agences.

D'après les informations données par les agents commerciaux, cette situation résulte du fait que les bases de données sur les tarifs sont incluses dans l'Intranet de France Télécom où figurent des informations internes à l'entreprise. France Télécom ne souhaite donc pas que les clients aient accès à ces informations. Une meilleure disponibilité pourrait être assurée si au moins un poste par agence, isolant les informations tarifaires, était dédié à cet usage.

La moitié des agences n'utilise pas la base de données " NetBE ", reproduisant le catalogue papier à jour, mais la base " Améric ", sur laquelle ne figurent pas certains tarifs pour les entreprises.

Cette situation semble due au fait que la base " Améric " est adaptée à la clientèle des résidentiels et des " petits " professionnels et non à celle des entreprises. Or, la plupart des agences s'adresse plus à la clientèle des entreprises, la politique commerciale de France Télécom tendant à fermer ces agences ou à les convertir vers une clientèle résidentielle : les agents connaissent donc mal les tarifs des services destinés aux entreprises. Ainsi, la consultation de cette base, même assisté par un agent de France Télécom, ne permet pas aux entreprises de connaître toutes les possibilités de tarifs et de services de France Télécom.

En ce qui concerne l'enquête sur la libre disponibilité du catalogue des prix par un moyen électronique, le procès verbal constate que le catalogue des prix de détail de France Télécom (*fac simile* du catalogue papier) est mis en ligne et accessible par téléchargement sur le site Internet de France Télécom (www.francetelecom.fr) sous les rubriques " publication ", " documents de référence ", " catalogue des prix ". Son actualisation paraissait être faite correctement au jour de l'enquête. En cela, la situation s'est améliorée par rapport à celle de juin 1999. Toutefois, ce catalogue est difficile d'accès, car situé dans une rubrique peu accessible de ce site qui n'est pas annoncée par des signets sur les pages d'accueil du site.

2. Observations de France Télécom

A la suite de la transmission du rapport d'enquête à France Télécom et de la copie des procès verbaux établis, un représentant de France Télécom a consulté le dossier concernant cette procédure, dans les locaux de l'Autorité, le 3 avril 2000.

Par un courrier en date du 13 avril 2000, en réponse au rapport d'enquête de l'Autorité, France Télécom fait valoir que la mise à jour du catalogue papier est une procédure trop lourde pour les agences, ce qui expliquerait les imperfections relevées par les enquêteurs de l'Autorité. Afin d'améliorer la consultation du catalogue en agence, elle annonce la prochaine disponibilité, à partir de juillet 2000, du catalogue à jour, sous format électronique, par un terminal informatique dédié, librement accessible dans toutes les agences.

France Télécom relève par ailleurs que les enquêteurs de l'Autorité ont pu constater que le catalogue était désormais en ligne sur le site Internet de France Télécom.

Dans son courrier, France Télécom fait également état de quatre remarques complémentaires :

- en explicitant le sens de libre consultation du catalogue, qu'elle distingue de la notion de " libre service " ;
- en précisant que le cahier des charges de France Télécom n'impose aucune contrainte de forme (papier ou informatique) quant à la consultation du catalogue dans les agences ;
- en rappelant que certains services particulièrement vérifiés par les enquêteurs étaient destinés à la clientèle professionnelle qui est désormais traitée par des canaux commerciaux spécifiques, distincts des agences résidentielles ;

- en indiquant qu'elle considère que les tarifs des services Transfix 34 Mbit/s et 155 Mbit/s ne relèvent pas des services obligatoires au sens de son cahier des charges, mais quelle entend cependant porter les tarifs à la connaissance du public.

3. Audition de France Télécom du 28 avril 2000

Lors de la séance du collège de l'Autorité du 28 avril 2000, et à la suite du rapport oral du rapporteur, M. Philippe Bertran, directeur adjoint des relations extérieures de France Télécom a fait valoir les arguments suivants.

- Le rapport montre que la situation s'est améliorée depuis quelques mois, même si des améliorations sont encore possibles. Ces progrès consistent notamment en la mise en ligne du catalogue sur le site Internet de France Télécom, même si des améliorations d'ergonomie sont envisageables ; en ce qui concerne les agences, des améliorations sont également constatées ; le rapport contient des suggestions intéressantes d'amélioration, notamment le fait de mettre à la disposition du public un terminal dédié.
- En ce qui concerne le support du catalogue, France Télécom considère que son cahier des charges n'impose pas une forme particulière, papier ou électronique : c'est pourquoi, France Télécom s'oriente vers un format électronique pour la disponibilité en agences.
- En ce qui concerne la libre consultation, la notion de " librement consultable " ne signifie pas " libre service " : on ne peut donc pas opposer " consultable librement " et consultable sur demande.
- En ce qui concerne les tarifs devant être publiés au titre du cahier des charges de France Télécom, c'est-à-dire les tarifs des services relevant des services obligatoires et du service universel, France Télécom considère que certains services ayant fait l'objet du contrôle tels que Transfix à 34 Mbit/s et à 155 Mbit/s ne constituent pas des services de liaisons louées relevant des services obligatoires ; elle émet également des doutes sur le fait que les options tarifaires de la gamme Avantage relèvent du service universel.
- En ce qui concerne le résultat du contrôle, France Télécom note que sur les onze agences ayant donné lieu à enquête, dans sept cas, le catalogue à jour était consultable intégralement sous format papier ou électronique. Dans les quatre autres cas, il est indéniable que certains tarifs destinés à une clientèle professionnelle n'étaient pas consultables, mais il convient de prendre en compte le fait que les agences concernées sont destinées à une clientèle résidentielle et non à une clientèle professionnelle.
- Enfin, France Télécom considère que l'obligation de tenir un catalogue papier à jour est une obligation inutile, dans la mesure où personne ne le consulte ; la mise à jour d'environ 250 tarifs par an représente une charge disproportionnée au regard de l'utilisation réelle du catalogue. C'est une des raisons pour lesquelles France Télécom s'oriente vers la mise en œuvre d'un catalogue entièrement électronique avec une ergonomie nouvelle.

4. Analyse de l'Autorité

D'une façon générale, l'Autorité constate, au vu des procès verbaux de ses enquêteurs et des observations de France Télécom, que des améliorations en matière de transparence et de disponibilité de ses tarifs, notamment sous format électronique, ont été apportées par France Télécom par rapport à la situation constatée en juin 1999. Mais il convient de rappeler que lors de la première série de contrôle, les tarifs n'avaient pu être consultés intégralement et librement dans aucune des agences ayant fait l'objet du contrôle et qu'ils n'étaient disponibles, dans leur intégralité, par aucun moyen électronique.

L'Autorité relève également que :

- malgré les délais accordés à France Télécom pour se mettre en conformité avec les obligations relevant de l'article 17.1 de son cahier des charges, à savoir trois mois à compter de la notification de la décision de mise en demeure, les nouveaux contrôles n'ayant été effectués qu'à l'issue de trois mois supplémentaires ;
- et malgré le courrier de France Télécom en date du 4 novembre 1999 annonçant la mise en conformité des pratiques de France Télécom avec ses obligations ;

il a été constaté que France Télécom ne respectait pas ses obligations d'accessibilité du catalogue des prix dans les agences commerciales, ce qui est dommageable à la liberté de choix des clients (notamment de la clientèle des entreprises puisque les tarifs les moins aisément consultables sont ceux des services qui leur sont destinés) ainsi qu'à l'exercice d'une concurrence loyale.

France Télécom ne conteste pas les faits rapportés dans les procès verbaux.

Quant aux arguments avancés par France Télécom, aussi bien dans ses observations écrites que lors de l'audience du 28 avril 2000, afin de justifier les manquements à ses obligations, l'Autorité estime que :

- en ce qui concerne le support du catalogue : France Télécom est libre du choix du support qu'elle entend mettre à la disposition du public dans ses agences, dès lors que l'ensemble des tarifs est effectivement librement accessible ;
- en ce qui concerne la notion de " libre consultation " : lors de l'enquête, le catalogue a été considéré comme librement consultable en agence dès lors qu'il était disponible sous format papier sur simple demande aux points " accueil " dont sont dotés toutes les agences ou qu'un terminal était mis à la libre disposition du public dans les locaux de l'agence, permettant une recherche ergonomique des tarifs ;
- en ce qui concerne le résultat du contrôle, il convient de rappeler de façon précise les constats établis par les enquêteurs et fournis à France Télécom dans le rapport communiqué par courrier en date du 30 mars 2000 sous la forme d'un tableau reproduit ci-après :

Catalogue papier	<i>A jour</i>	Non à jour	Total
<i>Consultable librement</i>	<i>1</i>	5	11
Consultable sur demande	2	3	

Catalogue électronique	<i>Intégral (NetBE)</i>	Extraits (Améric)	Total
<i>Consultable librement</i>	<i>1</i>	0	11
Consultable sur demande	4	5	
Non consultable	1		

Ainsi, on constate que le contrôle a porté sur deux modes de consultation des tarifs par agence, ces deux modes étant disponibles, librement ou sur demande, dans toutes les agences sauf une qui n'offrait pas la possibilité de consultation sous forme électronique. Le respect intégral des obligations (catalogue à jour consultable librement) ne se rencontre que dans deux agences sur onze.

Il résulte des procès verbaux que, dans cinq des onze agences ayant fait l'objet de l'enquête, les tarifs à jour ne sont consultables, ni sur le catalogue papier ni sous format électronique, que ce soit librement ou sur demande, ce qui est dommageable à l'information du public compte tenu de la fréquence de modification des tarifs.

- en ce qui concerne la spécialisation progressive des agences vers une clientèle résidentielle et la non disponibilité des tarifs pour les entreprises dans ces agences : si France Télécom est libre de son organisation commerciale et marketing, cela ne l'exonère en rien des obligations réglementaires relevant de son cahier des charges ; ce dernier fixe une obligation de disponibilité des tarifs du service universel et des services obligatoires de France Télécom dans ses agences et points de contacts avec les clients, indépendamment de leur spécialisation éventuelle vers tel ou tel segment de clientèle ; le fait que la clientèle des entreprises ne dispose plus (ou de moins en moins) de lieu d'accueil ouvert au public ne rend que plus nécessaire la libre consultation de tous les tarifs dans tous les points de vente de France Télécom ;
- sur l'inutilité et la difficulté de tenir un catalogue des prix à jour : la grande diversité des services de France Télécom et la fréquence de modification de leurs tarifs ne peut constituer une justification au non respect de ses obligations réglementaires ; compte tenu des moyens humains et financiers de France Télécom, l'Autorité ne peut pas considérer hors de la portée de l'opérateur d'assurer une mise à disposition effective de tous les tarifs actualisés, dans toutes les agences, sous un format de son choix (imprimé ou électronique) ;

Au demeurant, en ce qui concerne les tarifs devant être publiés au titre du cahier des charges de France Télécom :

- l'ensemble du service téléphonique fourni et commercialisé par France Télécom relève du service universel, qu'il soit facturé au tarif de base ou sous la forme d'options tarifaires, lesquelles se présentent généralement comme une réduction en fonction du volume de communication des clients ; les dispositions du code des postes et télécommunications, et notamment les articles L. 35 et suivants, n'établissent aucune distinction entre des offres tarifaires de service téléphonique qui relèveraient du service universel et d'autres qui n'en relèveraient pas ; elles doivent donc toutes être publiées et librement consultables au titre de l'article 17.1 du cahier des charges de France Télécom ;
- l'ensemble de l'offre de liaisons louées de France Télécom relève des services obligatoires au sens de l'article L. 35-5 : les articles D. 369 et suivants du code soumettent à un même régime réglementaire toute offre de liaisons louées dès lors que France Télécom en a décidé la commercialisation ; ainsi tous les tarifs de liaisons louées doivent être publiés et librement consultables au titre de l'article 17.1 du cahier des charges de France Télécom.

5. Conclusion de l'Autorité

Il résulte de l'analyse présentée ci-dessus que France Télécom contrevient aux obligations résultant de l'article 17.1 de son cahier des charges approuvé par le décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996.

Les manquements, constatés lors des enquêtes conduites en juin 1999, n'avaient pas été entièrement corrigés en mars 2000, soit neuf mois plus tard.

Ce manquement de France Télécom a des conséquences sur le marché : ne respectant pas les obligations auxquelles elle est assujettie, dans la disponibilité des tarifs dans ses agences, principalement pour les services destinés à la clientèle des entreprises, France Télécom, par son comportement, contribue à maintenir une opacité tarifaire dommageable :

- d'une part, à la clientèle qui ne peut avoir complètement connaissance de l'ensemble des services et des tarifs qui y sont associés, et par là même en bénéficier pleinement ;
- d'autre part, aux opérateurs nouveaux entrants concurrents de France Télécom, rendant plus difficile leur politique commerciale, notamment tarifaire, ce qui est de nature à affecter le bon fonctionnement du marché en période d'ouverture à la concurrence.

De plus, l'Autorité souligne qu'entre la notification de la mise en demeure et l'enquête diligentée par le rapporteur les 14, 15, 16, 17 et 29 mars 2000, soit une période de plus de sept mois, France Télécom a disposé d'un délai suffisant pour satisfaire à ses obligations, nonobstant les éventuelles difficultés matérielles rencontrées pour s'y conformer.

En conséquence, l'Autorité estime qu'il y a lieu de prononcer une sanction pécuniaire d'un montant de deux millions de francs à l'encontre de France Télécom, conformément aux dispositions du b) du 2) de l'article L. 36-11 du code des postes et télécommunications.

Décide :

Article 1

: France Télécom a enfreint les dispositions de l'article 17.1 de son cahier des charges approuvé par le décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996.

Article 2

: Une sanction pécuniaire de deux millions de francs est prononcée à l'encontre de France Télécom.

Article 3

: La présente décision sera notifiée à France Télécom et à l'AOST par le chef du service juridique de l'Autorité et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 24 mai 2000

Le Président

Jean-Michel Hubert