



**Avis n° 11-A-20 du 15 décembre 2011
relatif aux modalités de communication des données relatives aux
sites radioélectriques des opérateurs mobiles**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée sous le numéro 11/0059 A le 4 août 2011, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi l'Autorité pour avis, sur le fondement de l'article L. 462-1 du code de commerce ;

Vu la communication 2011/C 11/01 de la Commission du 14 janvier 2011 établissant des lignes directrices communautaires sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur et le rapporteur général adjoint, entendus lors de la séance du 3 novembre 2011 ;

Les représentants de l'Agence nationale des fréquences et des sociétés Free et SFR, entendus sur le fondement de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

1. Par une lettre enregistrée le 4 août 2011 sous le numéro 11/0059 A, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi pour avis l'Autorité de la concurrence au sujet de la communication par les services de l'Agence nationale des fréquences (ci-après ANFR) de certaines données relatives aux sites radioélectriques des opérateurs mobiles qu'elle détient. Le ministre s'interroge notamment sur l'éventuelle incidence que la communication de ce type de données pourrait avoir sur la concurrence entre opérateurs de téléphonie mobile.
2. L'ANFR est un établissement public de l'Etat à caractère administratif créé par l'article 14 de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications et placé auprès du ministre chargé des communications électroniques. Elle a notamment pour mission, en application de l'article L. 43 du code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE), de coordonner l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature afin d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles.
3. Dans cette perspective, l'ANFR recueille auprès des opérateurs mobiles différentes informations relatives à leurs sites radioélectriques pour leur délivrer un accord administratif découlant de l'application de l'article L. 43 du CPCE. L'ANFR dispose donc de fichiers de données précises sur les stations radioélectriques des opérateurs mobiles.
4. L'ANFR ayant par ailleurs pour mission d'établir et de diffuser les documents, répertoires et fichiers relatifs aux stations radioélectriques, conformément à l'article R. 20-44-11 5° (dernier alinéa) du CPCE, se pose la question de l'incidence de la communication au public de ce type de données sur la concurrence entre opérateurs de téléphonie mobile.
5. La présente saisine manifeste la volonté de l'ANFR de faire évoluer les modalités et le contenu des données qu'elle était amenée jusqu'à présent à rendre publiques conformément à l'article R. 20-44-11 5° du CPCE précité.
6. L'Autorité de la concurrence souhaite à cet égard souligner que s'il ressort de ses missions d'analyser les dispositifs d'échanges d'informations qui lui sont soumis et de se prononcer sur l'existence éventuelle de préoccupations concurrentielles, il ne lui incombe pas de se prononcer sur les modalités de mise en œuvre de l'objectif d'information générale du public découlant des missions attribuées par le législateur à l'ANFR.
7. Après avoir présenté les différents systèmes de diffusion des données relatives aux sites radioélectriques des opérateurs mobiles et en particulier ceux susceptibles d'intervenir dans le cadre de la mise en œuvre des missions de l'ANFR (I), l'Autorité analysera la portée de la diffusion de ces données au regard du droit de la concurrence, en particulier au vu des principes généraux régissant l'échange d'informations (II).

I. Les systèmes de diffusion d'informations relatives aux sites radioélectriques des opérateurs mobiles

8. Après avoir rappelé l'état de la situation actuelle concernant les hypothèses de diffusion des données relatives aux sites radioélectriques des opérateurs mobiles (A), l'avis présentera les évolutions envisagées par l'ANFR en ce domaine (B).

A. LA SITUATION ACTUELLE

9. Si la mise en œuvre des missions de l'ANFR apparaît comme un des principaux vecteurs de diffusion des données relatives aux sites radioélectriques des opérateurs mobiles (1), d'autres sources d'informations sont accessibles en la matière (2).

1. LA MISE EN ŒUVRE DES MISSIONS DE L'ANFR, PRINCIPAL VECTEUR DE DIFFUSION DE L'INFORMATION

10. Dans le cadre de la mise en œuvre de ses missions, l'ANFR recueille un certain nombre d'informations auprès des utilisateurs de fréquences (diffuseur de télévision, radiodiffuseur, radioamateur, opérateurs de téléphonie mobile, etc.). Ces informations sont communiquées de plusieurs manières, en particulier :

- (i) des données sont accessibles entre utilisateurs de fréquences pour permettre à l'ANFR d'autoriser l'implantation de sites radioélectriques (la procédure COMSIS) ;
- (ii) des données sont publiées sur Internet via l'application CARTORADIO pour informer de manière plus large le public ;
- (iii) enfin, certaines données peuvent être communiquées au titre de l'accès aux documents administratifs.

a) La procédure COMSIS : un échange d'informations entre utilisateurs de fréquences pour permettre à l'ANFR d'autoriser l'implantation d'un site radioélectrique

11. Conformément à l'article L. 43 du CPCE, l'ANFR « coordonne l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature afin d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles et veille au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques prévues à l'article L. 34-9-1. A cet effet, les décisions d'implantation ne peuvent être prises qu'avec son accord [...] ».
12. Pour bénéficier des informations nécessaires à la délivrance de son accord pour l'implantation d'un site radioélectrique, l'ANFR a mis en place la Commission des sites et servitudes (COMSIS) conformément à l'article R. 20-44-11 5° du CPCE. Cette commission

regroupe les différents affectataires de fréquences¹. Pour chaque nouvelle installation ou modification, les déclarants fournissent à cette commission un dossier de demande comportant l'ensemble des caractéristiques techniques de l'installation. Ces informations sont enregistrées dans une base de données dénommée STATIONS.

13. Les informations transmises par les opérateurs dans le cadre de la procédure COMSIS sont nombreuses et précises. Elles indiquent notamment :
 - le nom de l'opérateur ;
 - les caractéristiques de l'antenne faisant l'objet de la demande (type d'antenne/système utilisé, bandes de fréquences utilisées, puissance d'émission, etc.) ;
 - s'il s'agit d'une implantation nouvelle ou de la modification d'un site préexistant ;
 - toutes les indications utiles relatives à l'implantation de la station (adresse du site, références cadastrales, coordonnées géographiques du site, hauteur du bâtiment, propriétaire du support, etc.).
14. Ces informations permettent d'évaluer la conformité aux règles en vigueur et de mener une étude de compatibilité entre le site radioélectrique envisagé et les autres installations existantes. Il s'agit ici de s'assurer que l'implantation d'un nouveau site ne vient pas perturber le fonctionnement des sites déjà en place.
15. Les opérateurs de téléphonie mobile sont amenés, de manière hebdomadaire², à avoir connaissance de l'ensemble des informations transmises dans le cadre de la procédure COMSIS, parce que l'étude de compatibilité effectuée par l'ANFR et les différents autres affectataires pour la délivrance de son autorisation se fait avec le concours des opérateurs qui reçoivent l'ensemble des demandes au cours de la procédure de consultation.
16. Les informations transmises à chaque opérateur dans le cadre de la procédure COMSIS sont non seulement précises (les opérateurs bénéficiant, à travers les dossiers de demande de renseignements contenant notamment l'adresse d'implantation de la station, la technologie, la fréquence, la hauteur, la puissance d'émission et l'azimut de l'antenne), mais de nature à donner également une vision prospective des implantations de sites radioélectriques. Selon l'ANFR, cette vision prospective peut aller jusqu'à 20 mois³.

¹ Il s'agit de départements ministériels (ou un établissement qui le représente) ou autorités indépendantes ayant accès à une ou plusieurs bandes de fréquences pour leur propre usage dans le cas d'un département ministériel ou en vue de l'attribution de fréquences à des tiers, dans le cas d'une autorité administrative indépendante (ARCEP, CSA).

² Chaque semaine, une circulaire de consultation qui reprend la liste des demandes reçues accompagnée des dossiers correspondants est diffusée par l'ANFR auprès des membres de la COMSIS, ces derniers répercutant les demandes vers les utilisateurs concernés et recueille leur avis. Sans réponse de l'ANFR au pétitionnaire dans un délai de deux mois calendaires après sa saisine l'accord ou l'avis est réputé acquis.

³ L'information diffusée dans le cadre de la procédure COMSIS donne une vision pouvant aller jusqu'à 20 mois : aux 2 mois nécessaires au traitement d'une demande d'implantation de site par l'ANFR s'ajoute un délai de 18 mois qui correspond au délai moyen de mise en service réelle d'un site à compter de l'autorisation de l'ANFR.

b) La publication de certaines données via l'application CARTORADIO : l'information du public

17. Si les informations sont diffusées dans le cadre de la procédure COMSIS à l'ensemble des opérateurs, certaines d'entre elles sont par ailleurs consultables par le public et donc a fortiori également par les opérateurs de téléphonie mobile.
18. Les informations recueillies par l'ANFR dans le cadre de la procédure COMSIS lui permettent en effet de réaliser sa mission concernant l'établissement et la diffusion des documents, répertoires et fichiers relatifs aux stations et installations radioélectriques et aux zones de groupement des stations radioélectriques, conformément à l'article R. 20-44-11 5° (dernier alinéa) du CPCE⁴.
19. Grâce à la base de données STATIONS dont elle dispose, l'ANFR a créé une application dénommée « CARTORADIO ». Il s'agit d'une cartographie générale des implantations consultable par toute personne intéressée sur le site www.cartoradio.fr.
20. Dans cette base de données, sont représentés tous les types de stations radioélectriques qui comprennent trois catégories : la radiotéléphonie, la radiodiffusion⁵ et les « autres stations »⁶ sauf, pour des raisons de sécurité, celles de l'aviation civile et des ministères de la défense et de l'intérieur. Les stations de base de la téléphonie mobile ne sont donc pas les seules à figurer sur la carte.
21. Les stations de radiotéléphonie localisées sur CARTORADIO correspondent à ce qu'on appelle communément les " antennes relais " du téléphone mobile. Plus exactement, il s'agit des stations de base pour la téléphonie mobile (GSM et UMTS) et des faisceaux hertziens associés à ces installations.
22. En février 2010, 127 000 stations figuraient dans CARTORADIO (à l'exception des stations de l'Intérieur, de la Défense, de l'Aviation), DOM et COM inclus. Ce chiffre intègre 48 600 stations de radiotéléphonie utilisant le GSM (réseaux de deuxième génération, 2G) et 30 000 stations utilisant l'UMTS (réseaux de troisième génération, 3G). Il convient de noter que l'implantation d'émetteurs UMTS se fait en majorité sans création de nouveaux relais, c'est-à-dire par modification d'émetteurs de téléphonie mobile déjà implantés.
23. L'application CARTORADIO associe à chaque station radioélectrique localisée sur la carte une fiche imprimable depuis Internet présentant les caractéristiques suivantes :
 - le numéro d'identification de la station et les dates relatives à l'autorisation délivrée par l'ANFR (la date de l'accord de l'ANFR lors de l'implantation et, le cas échéant, la date de l'accord de l'ANFR pour la dernière modification technique sur la station) ;

⁴ L'article R. 20-44-11 5° du CPCE dispose : « *En liaison avec les services et organismes compétents, elle établit et diffuse les documents, répertoires et fichiers relatifs aux stations radioélectriques et aux zones de groupement des stations radioélectriques* ».

⁵ Il s'agit des émetteurs de télévision et les émetteurs de radios FM et les radios qui diffusent sur les ondes courtes, moyennes ou en numérique.

⁶ Cette dénomination fait référence à un ensemble hétérogène allant des stations de réseaux radioélectriques privés aux radars météo.

- le nom de l'exploitant ;
- l'adresse ;
- la hauteur maximale des antennes par rapport au sol ;
- le(s) système(s) utilisé(s) ;
- la/les bande(s) de fréquences utilisée(s).

24. De la même manière, l'application CARTORADIO associe à certaines stations radioélectriques les résultats de mesure de leur champ électromagnétique. Ces mesures de champ électromagnétique sont réalisées par des laboratoires respectant les exigences de qualité précisées dans le décret n°2006-61 du 18 janvier 2006 et, en particulier, être accrédités par le COFRAC (Comité Français d'Accréditation)⁷. Il convient de rappeler à cet égard que l'ANFR veille au respect des valeurs limites d'exposition du public au champ électromagnétique. Son action porte à la fois sur les émetteurs utilisés dans les réseaux (ex. antennes relais) et sur les équipements radioélectriques et terminaux (ex. téléphones mobiles).
25. Au regard de ces éléments, les informations pouvant être consultées par les opérateurs de téléphonie mobile via CARTORADIO sont différentes des données transmises à chaque opérateur dans le cadre de la procédure COMSIS. D'une part, les informations sont moins nombreuses et moins complètes. D'autre part, les informations contenues dans le dossier de demande COMSIS donnent une vision prospective des déploiements légèrement plus importante par rapport à l'information délivrée sur CARTORADIO⁸.

c) L'accès aux documents administratifs

26. L'accès aux dossiers de demande COMSIS est ouvert à quiconque au titre de l'application de la loi n° 78-75317 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs⁹. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a pu dans un premier temps considérer que, bien que la demande d'autorisation d'un opérateur puisse être communicable de plein droit en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, la description technique d'un radio-émetteur pouvait ne pas être communiquée à un particulier pour ne pas porter atteinte à l'un des secrets mentionnés à l'article 6 de la loi, notamment au secret en matière industrielle et commerciale. Comme l'indique néanmoins le ministre dans sa saisine, la CADA a plus récemment considéré que les données relatives aux stations radioélectriques et contenues dans la base STATIONS « *sont communicables à toute personne qui en fait la demande sans que le secret en matière commerciale et industrielle puisse fonder le refus de communiquer les documents obtenus* ».

⁷ Toutes les mesures de champs (qui peuvent notamment intervenir à la demande d'un particulier, d'un maire ou d'un opérateur) sont transmises à l'ANFR. Sur cette base et après contrôle, celle-ci génère des fiches de synthèse qu'elle met en ligne sur son site internet (www.cartoradio.fr).

⁸ Alors que l'information prospective est de l'ordre de 20 mois dans le cadre de la procédure COMSIS, celle donnée via CARTORADIO est de l'ordre de 18 mois : seul le délai moyen de mise en service réelle d'un site à compter de l'autorisation de l'ANFR est pris en compte dans la mesure où la publication sur CARTORADIO intervient à compter de l'accord de l'ANFR.

⁹ Avis n°19980313 en date du 05/02/1998.

2. LES AUTRES SOURCES D'INFORMATIONS

27. L'ANFR n'est pas le seul vecteur de diffusion des informations relatives aux sites radioélectriques des opérateurs mobiles.
28. En premier lieu, les opérateurs mobiles, dans leur relation avec les collectivités locales, en particulier les communes, sont amenés à donner une publicité à leurs projets d'implantation de sites radioélectriques. En effet, au-delà de l'autorisation délivrée par l'ANFR, l'installation d'une antenne relais doit respecter un certain nombre de dispositions relevant notamment des codes de l'urbanisme et de l'environnement. L'implantation des antennes relais donne lieu selon les cas à une déclaration préalable ou à un permis de construire qui font l'objet d'un affichage en mairie et sur le lieu des travaux. L'affichage sur le terrain est conservé pendant toute la durée des travaux.
29. Par ailleurs, avant chaque projet d'implantation ou de modification substantielle d'installations, le maire reçoit un dossier d'information de la part des opérateurs mobiles¹⁰. Ce dossier est remis au maire au plus tard à la date à laquelle l'opérateur dépose la première demande d'autorisation réglementaire au titre du code de l'urbanisme et/ou du code de l'environnement. Ces dossiers peuvent être consultés en mairie.
30. En second lieu, les opérateurs de téléphonie mobile sont soumis à différentes dispositions pouvant les amener à diffuser eux-mêmes ou échanger entre eux certaines informations relatives à leurs sites radioélectriques.
31. Selon le I de l'article D. 98-6-1 du CPCE, « *les opérateurs s'assurent qu'est mise à la disposition du public une liste actualisée d'implantation de leurs sites radioélectriques* ». Par ailleurs, en étant de plus en plus confrontés à des problèmes d'identification des sites pouvant accueillir leurs infrastructures, les opérateurs sont invités, comme le prévoit le II du même article, à faire « *en sorte, dans la mesure du possible, de partager les sites radioélectriques avec les autres utilisateurs de ces sites* », en répondant notamment « *aux demandes raisonnables de partage de ses sites ou pylônes émanant d'autres opérateurs* ».
32. Le partage des sites radioélectriques entre opérateurs a fait l'objet de précisions de la part de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) dans sa décision n°2010-0043 du 12 janvier 2010 autorisant la société Free Mobile à utiliser des fréquences pour établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public.
33. Il ressort de l'instruction que la société Free a effectivement eu communication des informations concernant les sites préexistants des opérateurs en place réutilisés par ceux-ci pour les réseaux 3G, qui ne constituent qu'une partie des sites existants. En complément de ces informations, Free a été amenée, pour l'élaboration opérationnelle de son plan de déploiement, à utiliser les informations publiées sur le site CARTORADIO. Free a néanmoins indiqué en séance que le seul accès aux informations publiées sur CARTORADIO présentait un intérêt limité en comparaison des informations auxquelles les opérateurs en place avaient jusqu'à présent eu accès dans le cadre de la procédure

¹⁰ Le « Guide des relations entre opérateurs et communes », dont la dernière édition date de décembre 2007, prévoit la réalisation d'un dossier d'information par l'opérateur pour chaque projet d'antenne-relais. Ce guide a été élaboré en 2004 par l'Association des maires de France et l'Association Française des opérateurs mobiles.

COMSIS. Free considère ainsi ne pas avoir été mis sur un pied d'égalité s'agissant de l'accès aux informations relatives aux sites radioélectriques de téléphonie mobile présentant une certaine ancienneté. Ces informations pourraient notamment être utiles pour cibler les immeubles susceptibles d'accueillir des antennes-relais.

B. LES ÉVOLUTIONS ENVISAGÉES PAR L'ANFR

34. L'ANFR envisage différentes évolutions du site d'information CARTORADIO permettant à toute personne intéressée de consulter certaines caractéristiques des sites radioélectriques.
35. La première évolution concerne le mode d'accès à l'information. Jusqu'à présent, l'application CARTORADIO, qui associe à chaque station radioélectrique localisée sur la carte une fiche imprimable présentant certaines caractéristiques, n'offre pas de service d'export de données, fonctionnalité qui permettrait une utilisation directe des données par des systèmes d'information. Or, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), les Etats membres sont aujourd'hui progressivement amenés à mettre en œuvre de telles fonctionnalités. Ainsi, en permettant dans l'avenir aux utilisateurs de CARTORADIO d'utiliser directement les informations dans des systèmes d'informations géographiques, la mise en œuvre de la directive INSPIRE permettrait une souplesse d'emploi accrue par rapport aux modalités actuelles de diffusion des données relatives aux sites radioélectriques.
36. La seconde évolution concernerait le contenu même des informations mises à disposition à travers l'application CARTORADIO. Différents types d'information pourraient notamment être concernés, comme la puissance maximale d'émission des antennes ou les informations relatives à l'orientation de l'antenne¹¹.

II. La compatibilité des échanges d'informations au regard des règles de concurrence

37. Avant d'analyser l'incidence concurrentielle de la diffusion de données relatives aux sites radioélectriques des opérateurs mobiles intervenant dans le cadre de la mise en œuvre des missions de l'ANFR, notamment au vu des évolutions qu'elle envisage (B), l'Autorité rappellera dans un premier temps les principes applicables en matière d'échange d'informations (A).

¹¹ L'Azimut indique la direction principale de propagation des ondes émises par l'antenne dans le plan horizontal. L'Azimut se distingue du « tilt » qui informe sur l'inclinaison de la direction principale des ondes émises par l'antenne dans un plan vertical.

A. RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

38. Après avoir rappelé le cadre général de l'analyse concurrentielle (1), l'Autorité présentera les critères d'analyse retenus pour apprécier la compatibilité d'un dispositif d'échange d'informations au regard des règles de concurrence (2).

1. LE CADRE GÉNÉRAL DE L'ANALYSE CONCURRENTIELLE

39. Le libre exercice du jeu de la concurrence repose sur l'autonomie de chaque entreprise dans ses décisions de prix et sa politique commerciale, ainsi que sur un degré d'incertitude suffisant concernant le comportement de ses concurrents sur le marché.
40. La jurisprudence opère une distinction entre les informations accessibles à tous les opérateurs présents sur le marché, ainsi qu'aux clients, et les informations individuelles que les opérateurs gardent normalement secrètes pour ne pas renseigner leurs concurrents sur leur stratégie et leurs résultats. Cette dernière catégorie fait d'ailleurs souvent l'objet de demandes de confidentialité par les entreprises qui peuvent, dans certains cas, invoquer la protection du secret des affaires.
41. Afin de réduire cette incertitude, des entreprises peuvent s'échanger de manière licite des informations qui sont accessibles à tous les opérateurs, clients y compris. Cependant, dès lors que ces entreprises s'échangent volontairement et de manière réciproque des informations non accessibles à l'ensemble du marché et stratégiques, elles ne sont plus en mesure de définir leur politique commerciale avec un degré d'autonomie suffisant, entraînant par la même des risques pour la concurrence. Comme a déjà pu le rappeler l'Autorité dans son rapport annuel 2009¹², un échange d'informations « *peut conduire à une atténuation du jeu concurrentiel en entraînant un risque de collusion. Ainsi, des informations sur les stratégies commerciales qu'entendent suivre des concurrents peuvent permettre une coordination tacite des comportements autour d'un équilibre collusif* ».
42. La Cour de Justice des Communautés Européennes a ainsi énoncé les principes pouvant justifier - ou non - des échanges d'informations entre concurrents : « *L'exigence d'autonomie n'exclut pas le droit des opérateurs économiques de s'adapter intelligemment au comportement constaté ou à escompter de leurs concurrents. Elle s'oppose cependant rigoureusement à toute prise de contact direct ou indirect entre de tels opérateurs, ayant pour objet ou pour effet d'aboutir à des conditions de concurrence qui ne correspondraient pas aux conditions normales du marché en cause, compte tenu de la nature des produits ou des prestations fournies, de l'importance et du nombre des entreprises et du volume dudit marché* » (CJCE, Züchner contre Bayerische Vereinsbank, 14 juillet 1981).
43. Les échanges d'informations entre entreprises ont donc des effets différents sur le fonctionnement d'un marché. Dans certains cas, ils peuvent avoir des effets pro-concurrentiels, comme permettre aux entreprises de mieux connaître le marché et donc d'améliorer leur efficacité interne, contribuer à effectuer des réajustements de l'offre par rapport à la demande ou, s'agissant d'informations largement diffusées, favoriser l'entrée

¹² Etude thématique « *Les échanges d'informations* », rapport annuel de l'Autorité de la Concurrence, p. 105 à 146.

de nouveaux opérateurs sur le marché et améliorer l'information des consommateurs. Dans d'autres cas, ils peuvent avoir des effets anticoncurrentiels.

44. L'échange régulier et organisé d'informations confidentielles peut en effet conduire, même de manière tacite, les entreprises bénéficiaires à ne plus fixer leurs prix et leur politique commerciale en pleine autonomie. Le risque pour la concurrence est que les informations mises en commun aboutissent à une harmonisation artificielle des prix ou des stratégies commerciales ou crée une situation de coopération propice à la mise en œuvre de pratiques collusives. La communication 2011/C 11/01 de la Commission du 14 janvier 2011 établissant des lignes directrices communautaires sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale précise ainsi que l'échange d'informations sur le marché peut avoir « *des effets restrictifs sur le jeu de la concurrence, en particulier lorsqu'il est de nature à permettre aux entreprises de connaître les stratégies commerciales de leurs concurrents* » (point 58).
45. A cet égard, le fait que les échanges d'informations interviennent directement entre les entreprises intéressées ou passent par l'intermédiaire d'un organisme professionnel centralisateur qui ne serait pas lui-même un opérateur économique est sans incidence sur la licéité de cet échange : « *C'est la nature économique de l'activité affectée et non la qualité de l'opérateur ou la forme selon laquelle il intervient qui détermine l'application des règles de concurrence* » (cour d'appel, arrêt du 8 février 2000, Académie d'architecture).
46. Le cas d'espèce est différent dans la mesure où la diffusion des informations relatives aux sites radioélectriques des opérateurs de téléphonie mobile découle de la mise en œuvre des missions de l'ANFR, sans relever a priori d'un échange d'informations commerciales confidentielles intervenant directement ou indirectement à l'initiative des opérateurs. L'échange d'informations mis en place ne peut donc être condamné au titre d'une entente anticoncurrentielle.
47. Les effets potentiellement anticoncurrentiels d'un système d'échange d'informations sont mis en balance avec les gains d'efficacité que ce même dispositif peut par ailleurs produire. En précisant dans sa communication 2011/C 11/01 du 14 janvier 2011 précitée que « *l'étude des gains d'efficacité susceptibles de résulter des échanges d'informations n'est ni exclusive, ni exhaustive* », la Commission ne restreint pas le type de gain d'efficacité susceptible d'être pris en compte.
48. A cet égard, les objectifs pouvant justifier une certaine publicité des informations relatives aux sites radioélectriques, comme la mise en œuvre des missions de l'ANFR, la prise en compte de la problématique de partage de site entre opérateurs ou la transparence au titre de l'information générale du public sont de nature à venir contrebalancer l'existence de préoccupations concurrentielles.
49. L'Autorité souhaite préciser que s'il ressort de ses missions de se prononcer sur l'existence éventuelle de préoccupations concurrentielles, il ne lui incombe pas d'en évaluer *prima facie* la primauté, en particulier dans le cadre de son activité consultative, par rapport à d'autres objectifs d'intérêt général. En l'espèce, il ne relève pas des compétences de l'Autorité de se prononcer sur les modalités de mise en œuvre de l'objectif d'information générale du public découlant des missions attribuées par le législateur à l'ANFR. Il appartiendra par conséquent à l'ANFR, au vu de ses missions et de ses contingences propres, de mettre en balance les éventuelles préoccupations de concurrence que pourraient

identifier l'Autorité avec la mise en œuvre d'objectifs d'intérêts généraux dont elle a la charge.

50. Dans ce cadre, le caractère indispensable et proportionné du dispositif d'échange d'informations doit être démontré. La Commission précise ainsi dans sa communication 2011/C 11/01 du 14 janvier 2011 (point 101) que « *les restrictions allant au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les gains d'efficacité générés par un échange d'informations ne remplissent pas les conditions de l'article 101* » du Traité.
51. Au-delà de l'application stricto sensu du droit de la concurrence, l'Autorité a pour mission de veiller au bon fonctionnement concurrentiel des marchés. C'est sur ce bon fonctionnement que l'Autorité entend apporter un éclairage sur le système d'échange d'informations, objet du présent avis.

2. LES CRITÈRES D'ANALYSE

52. Comme cela est rappelé dans l'étude thématique du rapport annuel 2009 de l'Autorité relative aux échanges d'informations, « *l'Autorité de la concurrence et la Commission européenne s'appuient sur une analyse au cas par cas, en fonction des données propres à chaque pratique d'échanges d'informations* »¹³. L'appréciation de la licéité d'échanges d'informations au regard du droit de la concurrence s'effectue par le biais d'une méthode d'analyse multicritères : « *Ces critères cumulatifs concernent la forme, la nature, les destinataires des informations, et doivent être aussi rapportés à la situation de la concurrence sur le marché en cause* » (avis n° [03-A-09](#) du 6 juin 2003 relatif à l'établissement d'un indice du coût de la réparation automobile). La communication 2011/C 11/01 de la Commission du 14 janvier 2011 précitée expose également la nécessité d'une analyse multicritères pour évaluer les répercussions de l'échange d'informations sur la concurrence. Selon la Commission, ces répercussions sont « *fonction des caractéristiques propres du marché sur lequel il se produit (telles que la concentration, la transparence, la stabilité, la symétrie, la complexité, etc.), ainsi que du type d'informations échangées, lesquelles peuvent faire de l'environnement du marché en cause un environnement susceptible de favoriser la coordination* » (point 58). Pour la Commission, cette analyse amène à « *apprécier les caractéristiques propres au système en cause, telles que sa finalité, les conditions d'accès au système et les conditions de participation au système. Il est également nécessaire d'examiner la fréquence des échanges d'informations, la nature des informations échangées (par exemple leur caractère public ou confidentiel, agrégé ou détaillé, et historique ou actuel), ainsi que l'importance de l'information pour la fixation des prix, des volumes ou des conditions de la prestation* » (point 76).

a) La prise en compte des caractéristiques du marché concerné

53. La transparence accrue du marché résultant des échanges d'informations entre entreprises normalement concurrentes a un impact différent en fonction du nombre d'entreprises présentes sur le marché, de leurs forces commerciales respectives et de l'intensité de la compétition les opposant.

¹³ Etude thématique « *Les échanges d'informations* », rapport annuel de l'Autorité de la Concurrence, p. 105.

54. En pratique, les caractéristiques concurrentielles d'un marché sont évaluées en examinant la nature des produits échangés, la zone géographique d'activité et la part du marché des différentes entreprises notamment la place prépondérante éventuelle détenue par un opérateur. Ces éléments sont ensuite rapprochés de la nature et de la périodicité des échanges d'informations, afin d'apprécier leur impact sur la concurrence.
55. Si des échanges limités d'informations sont généralement considérés comme étant peu susceptibles d'avoir des effets anticoncurrentiels dans le cas d'un marché atomisé entre un grand nombre de petites entreprises, les échanges d'informations sensibles à intervalle fréquent sur un marché oligopolistique permettent à l'ensemble des concurrents de connaître les positions et les stratégies de chaque entreprise.

b) La nature des informations échangées

56. Il convient de rappeler les conditions de forme et de nature auxquelles doivent se conformer les informations échangées afin que celles-ci ne donnent pas lieu à des effets anticoncurrentiels.
57. De manière générale, « *la jurisprudence du Conseil demande (...) que la nature des informations échangées ne permette pas d'identifier la stratégie des entreprises qui sont en concurrence sur un marché* » (avis n° [06-A-18](#) précité). L'indépendance de chaque entreprise dans ses décisions de prix, et plus généralement dans sa stratégie commerciale, représente en effet une condition indispensable pour que se développe le libre jeu de la concurrence.
58. Selon la pratique décisionnelle, « *les données doivent être collectées a posteriori et avec un délai suffisant par rapport à leur constatation, pour que l'échange d'informations ne donne pas aux entreprises la possibilité de connaître et surveiller en temps réel la politique commerciale de leurs concurrents et d'adapter en conséquence la leur propre* » (avis n° [06-A-18](#) du 5 octobre 2006 relatif à un projet d'indicateur d'occupation des hôtels de la région de Mulhouse).
59. Les critères pris en considération sont « *leur caractère public ou confidentiel, leur caractère stratégique ou de secret d'affaires, leur degré d'ancienneté (c'est-à-dire leur proximité ou non avec les derniers résultats connus), ainsi que leur niveau d'agrégation* » (avis n° [10-A-05](#) du 23 février 2010 relatif à la réalisation d'enquêtes statistiques par la Chambre syndicale des améliorants organiques et supports de culture).
60. L'échange d'informations déjà publiques n'est pas en principe anticoncurrentiel « *dans la mesure où les informations échangées n'ajouteraient rien de déterminant par rapport aux informations déjà disponibles sur le marché, elles ne modifieraient pas la structure du marché et donc les conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence* » (décision n° [05-D-65](#) du 30 novembre 2005, téléphonie mobile). Cependant, le caractère véritablement public des données concernées s'apprécie au regard de leur facilité d'accès et donc du coût qu'engendrerait leur collecte par un autre moyen que par l'échange.
61. Est également pris en compte le fait que les données échangées soient largement diffusées ou au contraire « *diffusées entre les principaux offreurs, à leur seul profit, à l'exclusion des autres offreurs et des consommateurs* » (CJCE 28 mai 1998, John Deere). En effet, un échange d'informations est moins susceptible d'avoir des effets anticoncurrentiels s'il est

accessible aux tiers, qu'il s'agisse de concurrents étrangers à l'échange, d'opérateurs susceptibles d'entrer sur le marché, ou de consommateurs.

62. S'agissant du niveau d'agrégation requis en matière de diffusion de données passées, la Commission européenne a rappelé que le niveau d'agrégation des données échangées devait être tel qu'il soit « *impossible de désagréger les informations et ainsi de permettre à des entreprises d'identifier directement ou indirectement les stratégies concurrentielles des concurrents* » (lignes directrices sur le transport maritime, 2008).
63. En définitive, les conditions générales de validité des échanges d'informations entre concurrents sont celles qui garantissent « *l'anonymat, l'ancienneté, l'impossibilité de rétablir l'individualisation des informations et le caractère constaté des données utilisées* » (avis n° [03-A-09](#)).

c) Les caractéristiques du système d'échange et l'utilisation faite des informations

64. La fréquence des échanges d'informations est de nature à restreindre l'incertitude sur la stratégie commerciale des concurrents. L'Autorité de la concurrence a rappelé à cet égard que « *l'échange d'informations est en effet d'autant plus susceptible d'influer sur les décisions commerciales des participants qu'il se fait de manière systématique et sur la base d'une périodicité rapprochée* » (avis n° [10-A-05](#)).
65. Les données doivent donc être diffusées de telle manière à ce qu'elles n'empêchent pas les entreprises de déterminer leur politique commerciale en totale autonomie par rapport à celle de leurs concurrents.
66. L'utilisation faite par les entreprises des données échangées peut conduire à la constatation d'effets anticoncurrentiels d'un échange d'informations. La Cour de cassation a ainsi admis l'existence de tels effets, dès lors que « *les informations échangées ont été utilisées concrètement par les opérateurs pour évaluer les conséquences de la politique commerciale mise en œuvre, justifier les mesures commerciales prévues, infléchir, le cas échéant, la politique commerciale, enfin anticiper le comportement de l'un d'entre eux en réaction à une baisse de ses parts de marché* » (Arrêt du 7 avril 2010, téléphonie mobile).
67. Parallèlement, l'échange d'informations ne doit pas avoir pour effet, comme a pu le préciser le Conseil (avis n° [06-A-18](#) précité), « *de créer des barrières artificielles pour l'accès au marché des entreprises ne participant pas au dispositif. Le fait de réserver les informations aux seules entreprises parties à l'échange leur apporte une meilleure connaissance du marché, aux dépens des autres opérateurs éventuels et des clients. Une asymétrie et un déséquilibre dans le jeu de la concurrence seraient ainsi créés au profit exclusif des seuls offreurs participant à l'échange d'informations* ».
68. En outre, une entreprise adhérant ultérieurement à ce dispositif serait également pénalisée, si la nature des informations diffusées a pour conséquence de révéler immédiatement sa stratégie et ses performances commerciales à l'ensemble des entreprises participant déjà au dispositif.

B. ANALYSE

69. L'examen porte sur les préoccupations de concurrence et les remèdes qui peuvent être apportés concernant les échanges d'informations constatés dans la procédure COMSIS d'une part et dans l'application CARTORADIO d'autre part, en tenant compte dans le dernier cas des évolutions envisagées par l'ANFR.

1. L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS DANS LA PROCÉDURE COMSIS

70. Les préoccupations de concurrence résultent du processus de circularisation des informations intervenant dans cette procédure qui donne aux opérateurs de téléphonie mobile une large connaissance d'informations concernant leurs concurrents.

a) Les préoccupations concurrentielles identifiées

71. La situation concurrentielle du marché de la téléphonie mobile est caractérisée par un nombre limité d'acteurs. Ainsi, une diffusion d'informations, même organisée par un acteur extérieur comme l'est l'ANFR peut avoir des effets sur le fonctionnement du marché, notamment en amenant les acteurs du marché à ne plus déterminer leur stratégie de déploiement en pleine autonomie.
72. Les risques d'atteinte à la concurrence existent d'une part, lorsque les informations diffusées ne garantissent pas l'anonymat, l'ancienneté, l'impossibilité de rétablir l'individualisation des informations d'autre part, lorsqu'elles donnent des informations stratégiques sur la politique de déploiement des opérateurs de téléphonie mobile.
73. Les données transmises aux opérateurs ne sont pas anonymes car la diffusion du nom de l'opérateur est en l'état actuel de la procédure COMSIS, inéluctable lors de l'étude de compatibilité. Rendre anonymes les dossiers de demande ne servirait à rien dans la mesure où certains éléments du dossier telles que les bandes de fréquence utilisées, nécessaires à l'étude de compatibilité, permettent facilement d'identifier l'opérateur.
74. Les données diffusées dans le cadre de cette procédure sont prospectives et permettent de prévoir l'implantation d'un site jusqu'à 20 mois avant la mise en service réelle du site. Les opérateurs destinataires de ces données peuvent ainsi non seulement connaître mais aussi surveiller en temps réel la politique de déploiement de leurs concurrents.
75. En ce qui concerne leur contenu, les informations transmises ne portent pas sur les tarifs ou les éléments de politique commerciale, mais elles donnent en revanche des indications importantes sur les réseaux déployés, en cours de déploiement ou projetés par les opérateurs de téléphonie mobile.
76. Plus particulièrement, il ressort des témoignages de l'ensemble des acteurs recueillis dans le cadre de l'instruction que la conjonction de plusieurs informations (nom de l'opérateur, caractéristiques de l'antenne faisant l'objet de la demande -type d'antenne/système utilisé, bandes de fréquences utilisées, puissance d'émission, azimut, etc.- indications relatives à l'implantation de la station -.adresse du site, référence cadastrales, coordonnées géographiques du site, la hauteur du bâtiment et de la station, etc.-) est de nature à fournir

des informations stratégiques sur la politique de déploiement des opérateurs de téléphonie mobile.

77. Ces informations donnent d'abord des indications sur les zones de couverture visées par chaque opérateur. Elles renseignent sur les choix "géomarketing" opérés par chacun d'entre eux. Ce faisant, l'opérateur renseigné est en mesure de connaître les analyses de ses concurrents et leurs projections sur la localisation des zones de concentration de trafic ou d'autres zones faisant l'objet de priorités stratégiques.
78. Par ailleurs, l'analyse combinée de ces informations circularisées dans le cadre de la procédure COMSIS permet à tout opérateur de reconstituer virtuellement l'ingénierie globale du réseau des autres opérateurs, notamment le maillage retenu et les combinaisons entre couverture par micro-cellules (mini-antenne relais) et macro-cellules. Or, force est de constater qu'une telle information constitue une donnée stratégique sensible pour un opérateur, notamment dans la mesure où elle révèle la nature du réseau déployé (la qualité du réseau), sa stratégie de déploiement et, par conséquent, certains aspects de sa stratégie commerciale (type de zone couverte, type de clientèle visée, etc.). Cette information permet notamment de comprendre comment chaque opérateur entend déployer son réseau pour répondre aux objectifs "géomarketing" qu'il a pu identifier.
79. Selon différents opérateurs, la connaissance par les concurrents de ces éléments est problématique dans la mesure où les opérateurs mobiles tendent aujourd'hui de plus en plus à se démarquer, au-delà des aspects tarifaires et commerciaux, par la qualité et la couverture du réseau déployé¹⁴.
80. Il existe un risque que les entreprises ne déterminent pas leur stratégie de déploiement en totale autonomie par rapport à celle de leurs concurrents, chacun étant susceptible de reconstituer l'ingénierie des réseaux prévue par les concurrents à horizon d'une vingtaine de mois.
81. En outre, l'existence de deux sources d'information au contenu asymétrique, d'un côté COMSIS, de l'autre CARTORADIO qui publie un nombre limité d'informations, peut créer une barrière à l'entrée sur le marché de la téléphonie mobile. Comme l'ont souligné les représentants de l'ANFR en séance, les opérateurs de téléphonie déclarés sont en mesure de capitaliser les informations au gré des consultations qui donnent lieu à des études de compatibilité, ce qui tend, aux termes de la saisine ministérielle, « à favoriser les acteurs existants par rapport aux nouveaux entrants ». De plus, le nouvel entrant se trouve pénalisé en accédant plus tardivement que les autres opérateurs à l'échange d'informations le plus complet alors que la diffusion des informations le concernant a pour conséquence de révéler immédiatement sa stratégie à l'ensemble des opérateurs déclarés. Free a ainsi manifesté en séance ses craintes de voir les autres opérateurs mis au courant en temps réel de ses intentions de déploiement, faire de la surenchère auprès des bailleurs pour l'implantation d'antennes relais ou intensifier leur présence commerciale sur ses zones de déploiement.
82. L'ensemble de ces risques concurrentiels sont particulièrement prégnants dans la perspective du déploiement des réseaux de quatrième génération des opérateurs de

¹⁴ Les opérateurs mobiles communiquent de plus en plus, à travers des campagnes publicitaires, sur ces aspects qualitatifs et sur les performances de leurs réseaux.

téléphonie mobile, qui vont intervenir dans les prochains mois et dont les fréquences destinées au déploiement ont commencé à être attribuées par l'ARCEP.

83. A la suite des procédures d'attribution de fréquences, les quatre opérateurs français de réseaux de téléphonie mobile seront amenés à déployer de nouveaux réseaux dans les mois à venir. En partant ainsi tous sur un pied d'égalité, l'une des possibilités de se distinguer qui leur est offerte sur le plan concurrentiel peut porter sur la stratégie de déploiement (zone de couverture spécifique, type de clientèle particulière, niveau de qualité du réseau choisi, etc.). A court terme, les obligations de couverture imposées par l'ARCEP laissent en effet une marge d'appréciation aux opérateurs quant à leurs priorités de déploiement.
84. L'échange d'informations est susceptible de révéler la stratégie de déploiement des opérateurs alors que la téléphonie mobile de quatrième génération constitue un segment de marché naissant. L'Autorité a déjà eu l'occasion de souligner que « *des pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre sur un segment de marché naissant revêtent un caractère certain de gravité, en raison du caractère potentiellement structurant qu'elles peuvent avoir* »¹⁵. En l'espèce, les risques sur le développement concurrentiel du marché identifiés par l'Autorité doivent être appréhendés au regard du caractère naissant du segment de marché que constitue la téléphonie mobile de quatrième génération.
85. Il ressort de ces éléments que le dispositif d'échange d'informations relatif aux sites radioélectriques des opérateurs mobiles issu de la mise en œuvre de la procédure COMSIS instituée par l'ANFR est de nature à altérer le jeu normal de la concurrence, en rendant possible une harmonisation artificielle de la stratégie de déploiement des réseaux, en créant une situation propice à la mise en œuvre potentielle de pratiques de collusion tacite ou encore en créant des barrières à l'entrée pour les nouveaux opérateurs.

b) Les solutions envisageables

86. Il ressort de l'instruction que les études de compatibilité réalisées dans le cadre de la procédure COMSIS sont effectuées essentiellement par d'autres utilisateurs de fréquences que les opérateurs mobiles (la défense, l'aviation civile, etc.). En revanche, il apparaît que les études de compatibilité effectuées par les opérateurs de téléphonie mobiles restent plus exceptionnelles et interviennent le plus souvent dans le cadre d'une demande d'implantation concernant un autre type de services (un diffuseur de TNT par exemple), la compatibilité entre opérateurs mobiles n'étant en général pas réalisée a priori, mais en pratique de manière empirique au moment du déploiement des antennes sur site.
87. Si ce constat n'est pas de nature à remettre en cause le principe d'une étude de compatibilité entre des acteurs utilisant des fréquences pour des services différents (aviation civile *versus* téléphonie mobile par exemple), il pose en revanche clairement la question du caractère indispensable et proportionné de la diffusion *a priori* d'informations relatives à l'implantation de sites radioélectriques de téléphonie mobiles entre opérateurs de téléphonie mobile.
88. Au vu des risques concurrentiels précités et de la réalité des études de compatibilité, différents aménagements du dispositif d'échange d'informations relatif aux sites

¹⁵ Avis n° [09-A-56](#) du 18 décembre 2009 relatif à une demande d'avis du ministre de la culture et de la communication portant sur le livre numérique (considérant 73).

radioélectriques des opérateurs mobiles intervenant dans le cadre de la procédure COMSIS peuvent être envisagés.

89. L'Autorité est consciente que l'évolution du dispositif COMSIS ne va pas de soi dans la mesure où l'échange d'informations intervient dans le cadre de la mise en œuvre de l'une des missions essentielles de l'ANFR, celle l'amenant à effectuer les études de compatibilité des sites radioélectriques entre eux.
90. Sans qu'il soit question de remettre en cause le principe même de l'étude de compatibilité, plusieurs pistes d'évolution du processus de cette étude de compatibilité peuvent être envisagées :
- la première tendrait à ce que la poursuite de l'échange d'informations intervenant dans le cadre des études de compatibilité soit soumise à des règles strictes de déontologie chez les opérateurs dans l'utilisation des informations qu'ils recueilleraient à cette occasion ; seules des équipes dédiées auraient accès à l'information et leur diffusion en interne serait interdite ; pour être dissuasif, ce dispositif devrait être renforcé par un système de sanction ;
 - la deuxième consisterait à revoir les modalités de transmission des informations en fonction du type de destinataire dans la mesure où les études de compatibilité réalisées par les opérateurs mobiles semblent rester exceptionnelles et interviennent essentiellement dans le cadre d'une demande d'implantation concernant un autre type de services (un diffuseur de TNT par exemple), la compatibilité entre opérateurs mobiles intervenant généralement au moment du déploiement des antennes sur un site ; au regard de ces éléments, une diffusion en amont d'informations entre utilisateurs de services différents (radiotéléphonie *versus* autres services) pourrait rester légitime dans la perspective d'une étude de compatibilité, d'autant plus que des utilisateurs de fréquences comme la défense ou l'aviation civile effectuent réellement ces études en amont de l'autorisation d'implantation ; en revanche, la diffusion d'informations entre opérateurs de téléphonie mobile pourrait être repensée dans la perspective d'une étude de compatibilité postérieure à l'autorisation d'implantation ;
 - la troisième possibilité consisterait à ne plus diffuser l'information auprès des opérateurs de téléphonie mobile ; néanmoins, la mise en œuvre de cette hypothèse aurait des conséquences organisationnelles dans la mesure où les études de compatibilité devraient être effectuées, sinon par l'ANFR seule, à tout le moins par l'ensemble des affectataires de fréquences, sans qu'il soit besoin pour ces derniers de répercuter les demandes vers les utilisateurs concernés et de recueillir leur avis.
91. Au regard de ces différentes pistes de réflexion, il reviendra à l'ANFR le soin de définir, en fonction de ses contraintes organisationnelles propres, le dispositif d'échange d'informations intervenant dans le cadre de la procédure COMSIS tenant compte des préoccupations de concurrence identifiées.
92. L'examen du dispositif d'échange d'informations met en évidence la nécessité de garantir à l'ensemble des opérateurs en place et nouveaux entrants un accès égal à l'information.
93. Il est ainsi souhaitable de donner à tout nouvel entrant la possibilité d'accéder aux informations consolidées relatives aux sites radioélectriques des opérateurs de téléphonie mobile circularisées jusqu'à présent dans le cadre de la procédure COMSIS.

2. L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS DANS L'APPLICATION CARTORADIO

94. Dans la mesure où l'ANFR projette de faire évoluer cette application, il convient d'abord d'analyser le dispositif d'échange d'informations existant avant d'aborder les évolutions envisagées.
95. A titre liminaire, l'Autorité souhaite souligner que l'analyse de l'application CARTORADIO ne peut se faire, d'un point de vue concurrentiel, qu'au regard du dispositif d'échange d'informations intervenant dans le cadre de la procédure COMSIS. En effet, un encadrement sur le plan concurrentiel de l'application CARTORADIO, dont la finalité première est l'information du public, n'aurait aucun sens si, dans le même temps, l'échange d'informations intervenant au profit des seuls professionnels dans le cadre de la procédure COMSIS demeurerait celui qui est actuellement en vigueur.
96. Sous cette réserve, le dispositif d'échange d'informations de l'application CARTORADIO ainsi que ses évolutions envisagées par l'ANFR appellent de la part de l'Autorité les observations suivantes.

a) Analyse du système actuel

97. Contrairement aux risques concurrentiels d'ores et déjà identifiés dans le cadre de l'échange d'informations intervenant à travers la diffusion des dossiers de demande COMSIS, les risques pouvant être associés à la diffusion de l'information sur CARTORADIO apparaissent à ce stade essentiellement potentiels.
98. En effet, les informations disponibles à ce stade sur l'application CARTORADIO ne permettent pas de reconstituer l'ingénierie globale des réseaux des opérateurs de téléphonie mobile comme c'est le cas dans le cadre de la procédure COMSIS. Le dispositif CARTORADIO présente ainsi un niveau de préoccupations concurrentielles moindre que le dispositif COMSIS au regard de la nature même des informations qu'il contient.
99. Cependant, les informations disponibles à ce stade sur le site, bien que ne permettant pas de reconstituer l'ingénierie globale des réseaux des opérateurs de téléphonie mobile, donnent déjà les premières indications sur les zones de couverture actuelles et envisagées à horizon 18 mois, ce qui présente des risques pour la concurrence.
100. Une solution pourrait ainsi consister à veiller à ce que les informations communiquées actuellement gardent un certain degré d'ancienneté en modifiant la date de publication des données relatives aux sites radioélectriques des opérateurs mobiles sur CARTORADIO. A cet égard, la publication des informations sur le site pourrait être retardée afin de garantir que les données soient diffusées une fois que le site radioélectrique est effectivement exploité par l'opérateur.
101. Il reviendra à cet égard à l'ANFR le soin d'apporter les évolutions qu'elle estime compatibles avec les modalités de mise en œuvre de l'objectif d'information générale du public que lui a attribué le législateur.

b) Analyse des évolutions envisagées par l'ANFR

102. L'ANFR envisage différentes évolutions du site d'information CARTORADIO permettant à toute personne intéressée de consulter, comme précédemment exposé, certaines caractéristiques des sites radioélectriques.
103. Dans la mesure où l'ANFR n'a pas encore arrêté le périmètre définitif de ces évolutions ni leur calendrier, les risques apparaissent à ce stade potentiels et dépendront de la nature et de la quantité des données complémentaires qui seront rendues publiques.
104. L'Autorité note dans ce cadre que l'enrichissement des données actuelles disponibles sur CARTORADIO (nom de l'opérateur et localisation du site) par des informations permettant de reconstituer l'ingénierie des réseaux de téléphonie mobile (diagramme d'antenne, Tilt, Azimut, puissance d'émission et hauteur de l'antenne) induirait les mêmes préoccupations de concurrence que celles identifiées au niveau de la procédure COMSIS. Il permettrait en effet aux opérateurs de connaître les projets de déploiement des autres et d'adapter leur comportement en fonction.
105. Un tel constat amène à se demander si les effets potentiellement restrictifs de concurrence d'un tel enrichissement pourraient être mis en balance avec des gains d'efficacité, comme le prévoit la Commission dans sa communication 2011/C 11/01 du 14 janvier 2011 précitée, cette mise en balance devant révéler le caractère indispensable du dispositif d'échange d'informations.
106. En l'espèce, un enrichissement de l'information du site CARTORADIO peut être motivé par l'objectif d'information du public et, à ce titre, répondre à un objectif d'intérêt général de nature à justifier, sous réserve de son caractère indispensable et proportionné, le mécanisme d'échange d'informations mis en place.
107. Quel que soit le périmètre des données qui sera retenu par l'ANFR, il importerait par ailleurs que le système qui sera adopté par l'ANFR demeure proportionné à l'objectif visé, notamment au regard du caractère anticipé de la publication des informations par rapport à l'utilisation effective du site. Comme cela a pu être souligné dans le cadre de l'analyse de l'application CARTORADIO existante, c'est le fait de délivrer une information prospective de l'ordre de 18 mois qui pose le plus de préoccupations concurrentielles. Les évolutions de l'application CARTORADIO pourraient ainsi faire en sorte que les informations communiquées gardent un certain degré d'ancienneté.
108. En tout état de cause, il reviendra à l'ANFR le soin de mettre en balance les préoccupations de concurrence qui pourraient résulter, le cas échéant, des évolutions qu'elle envisage au niveau de la nature des informations publiées sur CARTORADIO et du calendrier de leur publication avec d'autres objectifs pouvant justifier une certaine publicité des informations, comme la transparence au titre de l'information générale du public. Dans cette perspective, l'existence de nombreuses possibilités pour le public d'accéder ponctuellement et de manière ciblée à l'information (loi n° 78-75317 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs CADA, affichage en mairie, etc.) doit être prise en compte pour apprécier le caractère indispensable des évolutions envisagées.

Conclusion

109. La diffusion d'informations relatives aux sites radioélectriques des opérateurs de téléphonie mobile et à leur utilisation soulève de nombreux enjeux. Le public, très sensibilisé sur ce sujet, veut être informé de la présence des antennes et des niveaux d'exposition. Il faut aussi veiller à la compatibilité des installations des différents utilisateurs du spectre radioélectrique pour assurer le bon fonctionnement des réseaux. Cependant, la diffusion des informations entre opérateurs concurrents sur l'emplacement passé et surtout futur de leurs réseaux peut aussi influencer leurs choix respectifs et *in fine* nuire à l'émulation et à l'intensité concurrentielle du marché mobile. L'ANFR est chargée de la collecte de ces informations et de leur diffusion auprès des acteurs intéressés et du public. C'est donc à elle qu'il appartient de concilier l'objectif d'un exercice effectif de la concurrence avec d'autres objectifs légitimes pouvant justifier une certaine circulation ou publicité des informations, notamment l'exigence croissante de transparence au titre de l'information générale du public et le bon fonctionnement des réseaux de communications électroniques.
110. Ainsi, en réponse à la demande d'avis qui lui a été soumise, l'Autorité tient en particulier à souligner les points suivants.
- Le dispositif découlant de l'étude de compatibilité intervenant dans le cadre de la procédure COMSIS mise en place par l'ANFR conduit à des échanges réguliers entre opérateurs mobiles d'informations stratégiques, révélant une situation préoccupante dans la perspective des déploiements à venir des opérateurs de téléphonie mobile à la suite de l'attribution des licences mobiles de quatrième génération. L'encadrement ou la limitation de ces échanges d'informations doit pouvoir être atteint dans le respect des missions de l'ANFR.
 - L'examen de ce dispositif met par ailleurs en évidence la nécessité de garantir à l'ensemble des opérateurs en place et nouveaux entrants un accès égal à l'information ; il est ainsi souhaitable de donner à tout nouvel entrant la possibilité d'accéder aux informations consolidées relatives aux sites radioélectriques des opérateurs de téléphonie mobile circularisées jusqu'à présent dans le cadre de la procédure COMSIS.
 - Sous réserve des évolutions qui seront apportées au dispositif d'échange d'informations intervenant dans le cadre de la procédure COMSIS, il reviendra à l'ANFR le soin de mettre en balance les préoccupations de concurrence qui pourraient résulter du dispositif actuel et des évolutions qu'elle envisage au niveau de l'application CARTORADIO avec d'autres objectifs pouvant justifier une certaine publicité des informations, comme la transparence au titre de l'information générale du public.

Délibéré sur le rapport oral de M. Franck Bertrand et l'intervention de M. Sébastien Soriano, rapporteur général adjoint, par Mme Françoise Aubert, vice-présidente, présidente de séance, Mme Elisabeth Flüry-Hérard, Mme Anne Perrot et M. Patrick Spilliaert, vice-présidents.

La secrétaire de séance,

Marie-Anselme Lienafa

La vice-présidente,

Françoise Aubert

© Autorité de la concurrence