

**Décision n° 2015-0641-RDPI**  
**de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes**  
**en date du 27 mai 2015**  
**portant mise en demeure de la société Orange de se conformer**  
**à ses obligations en matière de communication d’informations à l’Etat et aux**  
**collectivités territoriales relatives aux infrastructures et réseaux établis sur leur**  
**territoire**

L’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), notamment ses articles L. 33-7, L. 36-11, D. 98-6-3, D. 594 et D. 595 ;

Vu le décret n° 2010-57 du 15 janvier 2010 modifié relatif à la sécurité de la communication d’informations à l’Etat et aux collectivités territoriales sur les infrastructures et réseaux établis sur leur territoire ;

Vu l’arrêté du 15 janvier 2010 modifié d’application de l’article D. 98-6-3 du code des postes et des communications électroniques relatif aux modalités de communication d’informations à l’Etat et aux collectivités territoriales sur les infrastructures et réseaux établis sur leur territoire ;

Vu la décision de l’Autorité n° 2014-0733 en date du 26 juin 2014 portant sur la définition du marché pertinent de gros des offres d’accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, sur la désignation d’un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché ;

Vu la décision de l’Autorité n° 2014-1092-RDPI en date du 23 septembre 2014 relative à l’ouverture de la procédure prévue à l’article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques à l’égard de la société Orange ;

Vu le premier questionnaire de la rapporteure adressé le 28 octobre 2014 et le courrier de réponse de la société en date du 18 novembre 2014 ;

Vu le deuxième questionnaire de la rapporteure adressé le 13 mars 2015 et le courrier de réponse de la société en date du 27 mars 2015 ;

Vu le troisième questionnaire de la rapporteure adressé le 11 mai 2015 et le courrier de réponse de la société en date du 20 mai 2015 ;

Vu le rapport d’instruction de la rapporteure ;

Vu l’ensemble des éléments versés au dossier d’instruction ;

Après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d’instruction, le 27 mai 2015,

## **I. Le cadre légal**

### **1. Cadre législatif et réglementaire**

#### *a. Dispositions relatives à la communication par les opérateurs à l'État et aux collectivités territoriales d'informations sur les infrastructures et réseaux établis sur leur territoire*

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a introduit plusieurs mesures destinées à faciliter le déploiement des réseaux de communications électroniques à très haut débit. En particulier, afin de favoriser la mise en place d'une stratégie numérique d'aménagement du territoire par les collectivités territoriales, le législateur a adopté des dispositions permettant à ces dernières d'être informées sur les réseaux déployés sur leur territoire.

Ainsi, aux termes de l'article L. 33-7 du CPCE, créé par la loi de modernisation de l'économie et modifié par la loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques :

*« Les gestionnaires d'infrastructures de communications électroniques et les opérateurs de communications électroniques communiquent gratuitement à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, à leur demande, les informations relatives à l'implantation et au déploiement de leurs infrastructures et de leurs réseaux sur leur territoire. Un décret précise les modalités d'application du présent article, notamment au regard des règles relatives à la sécurité publique et à la sécurité nationale, des modalités de communication de ces informations à des tiers concourant à l'aménagement du territoire avec lesquels les collectivités et leurs groupements sont en relation contractuelle, ainsi que du format et de la structure de données selon lesquelles ces informations doivent être transmises. »*

L'article D. 98-6-3 du CPCE, créé par le décret n° 2009-167 du 12 février 2009 relatif à la communication d'informations à l'État et aux collectivités territoriales sur les infrastructures et réseaux établis sur leur territoire et modifié, postérieurement à l'adoption de la loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 susmentionnée, par le décret n° 2012-513 du 18 avril 2012<sup>1</sup>, précise les modalités d'application de l'article L. 33-7 du CPCE.

En ce qui concerne son champ d'application, le I de l'article D. 98-6-3 du CPCE précise que :

---

<sup>1</sup> Par une décision en date du 10 novembre 2010, le Conseil d'Etat a annulé, pour incompétence du pouvoir réglementaire, les dispositions du décret n° 2009-167 relatives à la communication d'informations à des tiers concourant à l'aménagement du territoire ainsi qu'au format de transmission des données par les opérateurs (CE, 10 novembre 2010, *FFTCE*, n° 327062, aux T.). A la suite de cette annulation, la loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 a modifié les dispositions de l'article L. 33-7 du CPCE aux fins d'habiliter le pouvoir réglementaire à préciser tant les modalités de communication des informations à des tiers que le format de transmission des données. Le décret n° 2012-513 du 18 avril 2012 a ainsi réintroduit les dispositions qui avaient été annulées par le Conseil d'Etat.

*« [...] I.-Les demandes présentées par l'Etat dans l'exercice de ses compétences en matière de sécurité publique et de sécurité nationale ne sont pas couvertes par les dispositions du présent article. »*

Concernant les modalités d'exercice par l'État, par les collectivités territoriales et par leurs groupements, du droit prévu par l'article L. 33-7 du CPCE ainsi que le délai de réponse des opérateurs et gestionnaires d'infrastructures, le II de l'article D. 98-6-3 dispose que :

*II.-Les informations mentionnées à l'article L. 33-7 sont transmises par les gestionnaires d'infrastructures de communications électroniques et les opérateurs déclarés en application de l'article L. 33-1, sur demande et gratuitement, à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements.*

*On entend par gestionnaire d'infrastructures de communications électroniques toute personne détentrice d'infrastructures qui accueillent des équipements passifs de réseaux de communications électroniques tels que définis au III.*

*Les demandes des collectivités territoriales ou de leurs groupements font l'objet d'une information préalable du préfet de région concerné par le territoire couvert, au moins deux semaines avant leur transmission à l'opérateur. Cette information indique l'objet précis de la demande au regard de la stratégie numérique poursuivie par la collectivité territoriale pour son territoire.*

*Les demandes de l'Etat sont adressées aux opérateurs ou aux gestionnaires d'infrastructures par les préfets de région.*

*Qu'elles émanent de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, les demandes précisent les informations sollicitées, le périmètre géographique sur lequel elles s'appliquent ainsi que la fonction de la personne à laquelle ces informations doivent être adressées. Les demandes comportent également un engagement à mettre en place des mesures de protection de la sécurité et de la confidentialité des données conformément au IV du présent article.*

*Les informations transmises en réponse par le gestionnaire ou par l'opérateur sont suffisamment précises et à jour pour garantir les conditions d'une information effective conformément aux dispositions du V. Le délai de transmission des informations ne saurait excéder deux mois à compter de la réception de la demande. Une nouvelle demande portant sur les mêmes informations ne peut être effectuée qu'après un délai supérieur à un an. »*

Concernant les informations pouvant faire l'objet d'une demande d'informations, le III de l'article D. 98-6-3 prévoit que :

*« III.-La demande peut porter sur :*

*1° Les infrastructures d'accueil de réseaux de communications électroniques, notamment les artères de génie civil aériennes et souterraines (fourreaux, conduites, galeries, adductions, cheminements en façade, poteaux et cheminements aériens), les locaux, armoires et chambres techniques, les pylônes et autres sites d'émission. Les informations demandées peuvent concerner leur nature, leur localisation ou leur tracé physique et, le cas échéant, leur nombre, leurs caractéristiques techniques principales ainsi que leur état d'occupation ;*

2° *Les équipements passifs de réseaux de communications électroniques, notamment les câbles de communications électroniques de toute nature, les éléments de branchement et d'interconnexion. Les informations demandées peuvent concerner leur nature, leurs caractéristiques techniques principales, la localisation des éléments de branchement et d'interconnexion ainsi que la zone géographique qu'ils desservent. »*

Le IV de cet article précise les obligations de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de confidentialité des données :

*« IV.-L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements veillent à la confidentialité des données qui leur sont transmises par les gestionnaires d'infrastructures de communications électroniques et les opérateurs en application du présent article. Sans préjudice des dispositions des troisième, quatrième et cinquième alinéas du présent IV et en application de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, ces données ne sont pas communicables au public. L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements prennent les mesures nécessaires, compte tenu des techniques disponibles, pour prévenir l'accès aux données par toute personne non autorisée.*

*La personne ayant adressé la demande désigne les personnes ayant à connaître les données. Ces personnes sont tenues au secret professionnel. Elles sont sensibilisées par leur employeur aux exigences légales à respecter en la matière, notamment les dispositions de l'article 226-13 du code pénal, et signent un engagement de confidentialité si leur statut, leur contrat ou leur convention de prestation ne le contient pas déjà.*

*Les données produites après agrégation ou transformation des informations reçues en application du présent article et ne permettant pas de reconstituer les données brutes transmises par les opérateurs ou les gestionnaires peuvent être utilisées librement par l'Etat, les collectivités ou leurs groupements, sans préjudice de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.*

*Dans les mêmes conditions de confidentialité, la communication des données reçues en application du présent article est autorisée entre services de l'Etat, d'une part, et entre collectivités territoriales et groupements, d'autre part, après information des opérateurs et gestionnaires concernés. Cette communication doit faire l'objet d'une demande répondant aux mêmes exigences que celles précisées au II et adressée au service de l'Etat, à la collectivité ou au groupement détenteur des données, qui en informe les opérateurs et gestionnaires concernés. Le destinataire de la communication est soumis aux obligations précisées aux alinéas précédents. La communication est limitée aux infrastructures et réseaux établis sur le territoire du demandeur.*

*L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent communiquer des données reçues en application du présent article à un tiers concourant à l'aménagement du territoire avec lequel ils sont en relation contractuelle, après information des opérateurs et des gestionnaires d'infrastructures dont elles proviennent. La communication fait l'objet d'une convention de durée limitée qui en précise les finalités, impose au destinataire de respecter la sécurité et la confidentialité des données conformément au présent IV et prévoit qu'à son terme les données sont restituées et les copies détruites. Le service de l'Etat, la collectivité territoriale ou le groupement détenteur des données veille au respect par le destinataire de*

*ses obligations en matière de sécurité et de confidentialité des données prévues par la convention. Les données communiquées ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles prévues par la convention.*

*La communication de données ne doit pas créer de discrimination entre opérateurs et ne doit pas porter atteinte au secret en matière commerciale et industrielle, mentionné à l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.*

*Un arrêté du Premier ministre et des ministres chargés de l'aménagement du territoire, de l'intérieur, des collectivités territoriales, des communications électroniques et de l'urbanisme précise :*

*1° Les informations non communiquées par les opérateurs ou les gestionnaires d'infrastructures de communications électroniques en raison de leur sensibilité particulière pour la sécurité publique ou la sécurité nationale ;*

*2° Les modalités selon lesquelles l'Etat, les collectivités et leurs groupements peuvent, sans préjudice des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, produire et utiliser des cartes ou schémas cartographiques et des données agrégées.*

*En cas de contestation quant aux informations non communiquées par l'opérateur ou le gestionnaire, le représentant de l'Etat peut être saisi pour avis par la collectivité ou le groupement de collectivités sur l'exclusion des informations du champ du présent article. »*

Le V de l'article D. 98-6-3 du CPCE précise les obligations incombant aux opérateurs lorsque l'État, une collectivité ou un groupement de collectivités leur adresse une demande de communication d'informations, en particulier le format dans lequel les informations demandées doivent être communiquées :

*« V.-Les gestionnaires d'infrastructures de communications électroniques et les opérateurs répondent aux demandes qu'ils reçoivent pour les infrastructures d'accueil dont ils sont propriétaires. Ils répondent également aux demandes qu'ils reçoivent pour les équipements passifs qu'ils détiennent, en pleine propriété ou au travers d'un droit d'usage de longue durée.*

*Lorsque les équipements mentionnés au 2° du III utilisent une infrastructure d'accueil dont l'opérateur n'est pas propriétaire, l'opérateur communique le nom du propriétaire de l'infrastructure.*

*Lorsque la demande porte sur les équipements passifs de la partie terminale d'un réseau filaire, l'opérateur n'est pas tenu de communiquer la localisation de la terminaison. Un arrêté des ministres chargés de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales, des communications électroniques et de l'urbanisme précise pour chaque type de réseau la portée de cette exclusion.*

*Les opérateurs et les gestionnaires d'infrastructures de communications électroniques ne sont pas tenus de communiquer les informations relatives à toute installation mise à disposition d'un client final pour son usage exclusif.*

*Si la demande porte sur l'état d'occupation des infrastructures d'accueil, les opérateurs et gestionnaires d'infrastructures transmettent les données dont ils disposent et indiquent, si ces*

*données ne sont pas complètes, les modalités permettant la réalisation par le demandeur de relevés complémentaires sur le terrain.*

*Les informations devant être communiquées en application du présent article sont transmises sous forme de données numériques vectorielles géolocalisées pouvant être reprises dans des systèmes d'informations géographiques et suivant un format largement répandu. Un arrêté des ministres chargés de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales, des communications électroniques et de l'urbanisme précise le format et la structure de données suivant lesquels ces informations doivent être transmises. »*

L'article 2 du décret n° 2012-513 du 18 avril 2012 susmentionné dispose que :

*« Le présent décret entre en vigueur le 1er juillet 2012.*

*Toutefois, pour les informations mentionnées au III de l'article D. 98-6-3 du code des postes et des communications électroniques autres que celles relatives aux éléments de branchement et d'interconnexion, l'obligation prévue au sixième alinéa du V de cet article ne s'applique qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.*

*Avant cette date, les informations mentionnées à cet article autres que celles relatives aux éléments de branchement et d'interconnexion sont fournies sous la forme prescrite par ces dispositions si elles sont disponibles sous cette forme. A défaut, elles sont transmises sous forme de données numériques géolocalisées et permettant, le cas échéant, de calculer la longueur des infrastructures d'accueil. »*

Le décret n° 2010-57 du 15 janvier 2010 relatif à la sécurité de la communication d'informations à l'État et aux collectivités territoriales sur les infrastructures et réseaux établis sur leur territoire, modifié par le décret n° 2015-217 du 25 février 2015, prévoit que :

*« I.-Les informations que les gestionnaires d'infrastructures de communications électroniques et les opérateurs de communications électroniques ne doivent pas communiquer à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements en vertu de l'article D. 98-6-3 du code des postes et des communications électroniques sont les informations spécifiques à la localisation précise des nœuds et relais des réseaux de collecte tels que définis en annexe A au présent décret.*

*Le tracé des infrastructures d'accueil géographiquement isolées et dédiées aux réseaux longue distance ou à la desserte spécifique de clients professionnels peut être exclu de la communication par l'opérateur.*

*II.-La transmission d'informations par les opérateurs et gestionnaires d'infrastructures dans le cadre de l'article D. 98-6-3 du code des postes et des communications électroniques s'effectue selon des modalités propres à garantir la confidentialité des données. »*

Enfin, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 15 janvier 2010 d'application de l'article D. 98-6-3 du code des postes et des communications électroniques relatif aux modalités de communication d'informations à l'État et aux collectivités territoriales sur les infrastructures et réseaux établis sur leur territoire, modifié par l'arrêté du 18 avril 2012, dispose que :

*« I. — En réponse aux demandes de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements portant sur les équipements passifs de la partie terminale d'un réseau filaire en*

*application de l'article D. 98-6-3 du code des postes et des communications électroniques, l'opérateur n'est pas tenu de fournir la localisation exacte des équipements passifs strictement situés :*

*— en aval du sous-répartiteur le plus proche de l'abonné pour le réseau de boucle locale cuivre ;*

*— en aval du centre de distribution ou du nœud optique-électrique le plus proche de l'abonné pour les branches du réseau de boucle locale coaxiale ;*

*— en aval du point de mutualisation le plus proche de l'abonné pour le réseau de boucle locale fibre optique résidentielle ;*

*— en aval des points de présence opérateurs pour le réseau de fibre optique professionnelle.*

*Par exception aux alinéas premier à cinq qui précèdent, l'opérateur est tenu de fournir :*

*— la localisation des points de concentration qui comprennent des lignes inéligibles au haut débit DSL pour le réseau de boucle locale cuivre ;*

*— la liste des immeubles raccordés pour lesquels il a le statut d'opérateur d'immeuble et faisant l'objet d'une convention telle que prévue par l'article L. 33-6 du code des postes et des communications électroniques pour le réseau de boucle locale optique résidentielle.*

*II. - Les données transmises conformément au V de l'article D. 98-6-3 du code des postes et des communications électroniques sont fournies selon la structure précisée en annexe.*

*Les informations localisées sont fournies dans les systèmes nationaux de référence de coordonnées géographiques, planimétriques et altimétriques tels que définis dans le décret n° 2000-1276 du 26 décembre 2000 modifié. »*

L'annexe mentionnée au II de cet article<sup>2</sup> présente la structure pour la transmission des données mentionnées au II de l'article D. 98-6-3 du CPCE, conformément au V du même article. Elle définit également les notions d'infrastructures d'accueil des réseaux de communications électroniques (artère de génie civil, chambre, alvéole, site d'émission) et de nœuds de réseau et équipements passifs en fonction de la technologie utilisée (têtes de boucle locale, nœuds intermédiaires de boucle locale, nœuds de terminaison de boucle locale, lien du réseau de collecte, nœuds de représentation des réseaux de collecte).

*b. Dispositions relatives aux informations préalables à l'accès aux infrastructures de génie civil mobilisables pour le déploiement de boucles locales optiques*

La décision de l'Autorité n° 2014-0733 du 26 juin 2014 susvisée (dite « décision d'analyse du "marché 4" ») a imposé à la société Orange, désignée comme opérateur exerçant une influence significative sur le marché des offres de gros d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, l'obligation de proposer une offre d'accès aux infrastructures de génie civil souterraines et aériennes mobilisables pour le déploiement de boucles locales optiques.

---

<sup>2</sup> L'annexe peut être consultée sur le site Legifrance (NOR : INDI0931583A).

L'article 23 de cette décision dispose ainsi que :

*« Orange publie une offre technique et tarifaire d'accès aux infrastructures de génie civil mobilisables pour le déploiement de boucles locales optiques permettant de fournir des accès généralistes et spécifiques entreprises, ainsi que de raccorder des sous-répartiteurs, des éléments de réseau et du mobilier urbain connecté. Cette offre décrit les prestations d'accès aux infrastructures de génie civil mobilisables pour le déploiement de boucles locales optiques et leurs modalités de façon détaillée en précisant au minimum les éléments listés en annexe 2 de la présente décision. »*

L'annexe 2 mentionnée par cet article prévoit notamment que *« les modalités d'accès [...] seront détaillées en précisant notamment les éléments suivants : [...] »*

*2) Informations préalables - les modalités d'accès, sous forme de données numériques vectorielles géolocalisées, aux informations préalables concernant des infrastructures de génie civil souterraines et aériennes [...] ».*

À cet égard, les motifs de la décision indiquent que, conformément aux dispositions des articles L. 33-7 et D. 98-6-3 du CPCE, *« Orange doit donc disposer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, de l'ensemble des informations [...] concernant l'état de ses infrastructures de génie civil souterraines et aériennes, sous forme de données numériques vectorielles géolocalisées pouvant être reprises dans des systèmes d'information géographique. Il apparaît ainsi raisonnable et proportionné qu'Orange donne accès à l'ensemble des informations préalables dont il dispose, sur ses infrastructures de génie civil souterraines et aériennes, sous forme de données numériques vectorielles géolocalisées pouvant être reprises dans des systèmes d'information géographique »* (point 4.2.3.4).

### *c. Dispositions relatives à la procédure de sanction*

Aux termes de l'article L. 36-11 du CPCE :

*« L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut, soit d'office, soit à la demande du ministre chargé des communications électroniques, d'une organisation professionnelle, d'une association agréée d'utilisateurs ou d'une personne physique ou morale concernée, sanctionner les manquements qu'elle constate de la part des exploitants de réseau et des fournisseurs de services de communications électroniques. Ce pouvoir de sanction est exercé dans les conditions suivantes :*

*I. - En cas de manquement par un exploitant de réseau ou un fournisseur de services de communications électroniques :*

*- aux dispositions législatives et réglementaires au respect desquelles l'Autorité a pour mission de veiller ou aux textes et décisions pris en application de ces dispositions ; [...]*

*l'exploitant ou le fournisseur est mis en demeure par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes de s'y conformer dans un délai qu'elle détermine.*



*La mise en demeure peut être assortie d'obligations de se conformer à des étapes intermédiaires dans le même délai. Elle est motivée et notifiée à l'intéressé. L'Autorité peut rendre publique cette mise en demeure [...] ».*

L'article D. 595 du CPCE précise que :

*« I.-Au vu du dossier d'instruction, l'Autorité, après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction, peut mettre en demeure la personne en cause : [...] »*

*2° En cas de manquement aux dispositions mentionnées au I de l'article L. 36-11, dans un délai qu'elle détermine.*

*La mise en demeure expose les faits et rappelle les règles applicables à la personne en cause. Elle mentionne les voies et délais de recours.*

*II.-Lorsque la personne en cause ne se conforme pas dans les délais fixés à la mise en demeure ou aux obligations intermédiaires dont elle est assortie, l'Autorité peut, au vu notamment d'une instruction menée par les rapporteurs dans les mêmes conditions que celles définies à l'article D. 594, après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction, lui notifier les griefs ainsi que les sanctions encourues.*

*La formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction de l'Autorité transmet le dossier d'instruction ainsi que la notification des griefs à la formation restreinte.*

*III.-Lorsque la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction décide, au vu de l'instruction, qu'il n'y a pas lieu d'adresser une mise en demeure ou de notifier des griefs, elle notifie cette décision à la personne en cause, et, le cas échéant, à l'auteur de la demande mentionnée au premier alinéa de l'article D. 594, dans le respect des secrets protégés par la loi. »*

## 2. Obligations imposées à la société Orange

En application du cadre juridique rappelé ci-dessus, en réponse aux demandes émanant de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités, la société Orange est tenue de fournir gratuitement, sous forme de données numériques vectorielles géolocalisées pouvant être reprises dans des systèmes d'informations géographiques et suivant un format largement répandu (ci-après « DNVG SIG ») et dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande, d'une part, les informations relatives aux infrastructures d'accueil dont elle est propriétaire ou, le cas échéant, le nom de l'opérateur propriétaire des infrastructures qu'elle utilise et, d'autre part, les informations relatives aux équipements passifs qu'elle détient en pleine propriété ou au travers d'un droit d'usage de longue durée.

La société Orange exploite des réseaux de boucles locales optiques résidentielle et professionnelle, des réseaux de boucle locale radioélectrique, des réseaux de boucle locale de cuivre ainsi que des réseaux de collecte.

Conformément à l'article D. 98-6-3 du CPCE, au décret n° 2010-57 du 15 janvier 2010 modifié et à l'arrêté du 15 janvier 2010 modifié, les informations qu'elle est tenue de communiquer en réponse à une demande portent sur les éléments suivants :

- S'agissant des infrastructures d'accueil : artères (souterraines et aériennes), chambres et alvéoles ;
- S'agissant des nœuds de réseau relatifs aux réseaux de boucle locale optique résidentielle : nœuds de raccordement optique (« NRO »), sous-répartiteurs optiques (« SRO »), points de mutualisation (« PM »), liste des immeubles raccordés pour lesquels elle a le statut d'opérateur d'immeuble et qui ont fait l'objet d'une convention prévue par l'article L. 33-6 du CPCE ;
- S'agissant des nœuds de réseau relatifs aux réseaux de boucle locale optique professionnelle : point de présence opérateur (« POP ») ;
- S'agissant des nœuds de réseau relatifs aux réseaux de boucle locale de cuivre : répartiteurs (NRA, NRA-HD, NRA-ZO), sous-répartiteurs (« SR », primaires, secondaires, SRI), points de concentration (« PC ») comprenant des lignes inéligibles au haut débit par DSL ;
- S'agissant des nœuds de réseau relatifs aux réseaux de boucle locale radioélectrique : stations de base et autres stations d'émission, notamment les sites faisant l'objet d'une déclaration auprès de l'Agence nationale des fréquences, conformément à l'article R. 20-4-11 du CPCE ;
- S'agissant des réseaux de collecte : les liens logiques du réseau de collecte, chaque lien faisant référence à deux nœuds extrémités, qui sont des nœuds de boucle locale et, si nécessaire, des nœuds de représentation des réseaux de collecte.

En revanche, conformément aux mêmes dispositions, la société Orange n'est pas tenue de fournir :

- La localisation exacte des équipements passifs strictement situés en aval du SR le plus proche de l'abonné pour le réseau de cuivre (à l'exception des PC comprenant des lignes inéligibles au haut débit par DSL), en aval du PM le plus proche de l'abonné pour le réseau de boucle locale optique résidentielle et en aval du POP pour le réseau de fibre optique professionnelle ;
- La localisation exacte du POP pour le réseau de fibre optique professionnelle ;
- Les informations spécifiques à la localisation précise des nœuds et relais des réseaux de collecte (cette notion n'inclut pas les points d'interconnexion avec les boucles locales) ;
- Les informations relatives à toute installation mise à disposition d'un client final pour son usage exclusif.

Il convient également de noter que, jusqu'au 27 février 2015, en application du IV de l'article D. 98-6-3 du CPCE et du décret n° 2010-57 du 15 janvier 2010, la société Orange ne devait pas communiquer d'informations si elle ne disposait pas pour l'ensemble des départements concernés par la demande d'une liste, communiquée par le préfet de département, de points géographiques correspondant à des installations d'importance vitale, des points d'importance

vitale ou des installations classées comme points sensibles. Le décret n° 2015-217 du 25 février 2015, entré en vigueur le 28 février 2015, a supprimé ces dispositions.

Conformément à l'article 2 du décret n° 2012-513 du 18 avril 2012, l'obligation de transmettre les informations susmentionnées sous forme de DNVG SIG s'applique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, sauf pour les éléments de branchement et d'interconnexion, pour lesquels l'obligation s'applique à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2012. Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, les informations relatives aux infrastructures d'accueil et équipements passifs, autres que celles relatives aux éléments de branchement et d'interconnexion, devaient être fournies sous forme de DNVG SIG si elles étaient disponibles sous cette forme ou, à défaut, sous forme de données numériques géolocalisées et permettant, le cas échéant, de calculer la longueur des infrastructures d'accueil.

En ce qui concerne les modalités d'exercice du droit prévu à l'article L. 33-7 du CPCE, l'article D. 98-6-3 du CPCE prévoit que les demandes formulées par l'État, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités doivent préciser les informations sollicitées, le périmètre géographique concerné ainsi que la fonction de la personne à laquelle ces informations sont adressées et comprendre un engagement à mettre en place des mesures de protection de la sécurité et de la confidentialité des données.

En outre, lorsque la demande émane d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités, elle fait l'objet, au moins deux semaines avant la transmission à l'opérateur, d'une information préalable du préfet de région, qui indique l'objet précis de la demande au regard de la stratégie numérique poursuivie par la collectivité ou le groupement pour son territoire.

## **II. Exposé des faits**

### **1. Faits préalables à l'ouverture de la procédure prévue par l'article L. 36-11 du CPCE**

Lors d'une réunion organisée le 27 février 2014 entre des agents des services de l'Autorité et la société Orange, cette dernière a présenté un document, intitulé « Cartographie des réseaux - Point sur les actions menées par ORANGE », dans lequel elle précisait notamment que les « *Données Vectorielles* » représentaient « *85% de la densité du réseau* » et indiquait les « *Perspectives 2014-2015* ».

Le 17 mars 2014, une réunion s'est tenue sous l'égide de la Mission France Très haut débit (« MFTHD ») en présence de représentants de la société Orange, de l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (« AVICCA »), de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (« DGCIS », devenue Direction générale des entreprises) et de l'Autorité. Lors de cette réunion, la société Orange a effectué une présentation relative au dispositif « connaissance des réseaux » mentionnant, en particulier, une liste de 14 départements pour lesquels les travaux de vectorisation ont été ou seront engagés au cours de l'année 2014.

Lors du Comité de concertation France Très haut débit (« CCFTHD ») du 27 mars 2014, les représentants de la MFHTD ont présenté une « *proposition [...] pour la priorisation de la*

*vectorisation restant à réaliser* », tenant compte des projets de déploiement d'un réseau FttH à court et moyen termes, sur la base des informations contenues dans les dossiers de demande de financement du Fonds national pour la société numérique (« FSN »).

2. L'ouverture, sur le fondement de l'article L. 36-11 du CPCE, de la procédure et les éléments recueillis dans le cadre de l'instruction

La formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (« formation RDPI ») de l'Autorité a ouvert, par la décision n° 2014-1092-RDPI en date du 23 septembre 2014 prise sur le fondement des articles L. 36-11 et D. 594 du CPCE, une instruction relative au manquement éventuel de la société Orange aux dispositions des articles L. 33-7 et D. 98-6-3 du CPCE, de l'arrêté du 15 janvier 2010 modifié susvisé et de la décision n° 2014-0733 susvisée.

Dans le cadre de l'instruction, la rapporteure a adressé à la société Orange trois questionnaires portant en particulier sur la détention des informations relatives à l'implantation et au déploiement de ses infrastructures et réseaux, sur le traitement des demandes des collectivités territoriales et sur les modalités de communication d'informations.

Dans sa réponse en date du 18 novembre 2014 au premier questionnaire, la société Orange indique notamment que 100 % des informations relatives aux équipements passifs de la boucle locale de cuivre (NRA, SR, PC inéligibles DSL) et de la boucle locale optique résidentielle (NRO, PM) sont disponibles sous forme de DNVG SIG (formats *Shape* ou *.txt*) et, s'agissant des infrastructures d'accueil, fournit le tableau suivant :

Infrastructure d'accueil	Format Livraison	Compatible SIG	% Vecteur Géolocalisé
Artères de Génie Civil tous modes de pose	Shape TIF+Tfw	Données Vecteur Géolocalisées Images Raster Géoréférencées	91%
Chambres			
Cabines			
Poteaux (parc partiel)			
Poteaux	.txt	Données Vecteur Géolocalisées	100%

Elle précise qu'à la date de sa réponse, le 18 novembre 2014, elle dispose de la totalité des informations relatives aux infrastructures d'accueil souterraines (artères et chambres) au format vectoriel et géolocalisé pour 63 départements, comprenant 27 979 communes.

Concernant les moyens mis en œuvre afin de disposer, sous forme de DNVG, des données qui ne seraient pas déjà disponibles dans ce format, la société Orange affirme qu'elle a engagé, depuis la fin de l'année 2009, un plan d'actions spécifique. En particulier, concernant les départements partiellement vectorisés (8770 communes en zones rurales, représentant 9 % d'infrastructures d'accueil), elle indique avoir défini, en concertation avec la MFTHD, un plan d'actions, dont l'achèvement est prévu pour la fin de l'année 2015, selon quatre niveaux :

- « P1 pour une disponibilité en juin 2014 : action terminée ;
- P2 pour une disponibilité en décembre 2014 : actions en cours, devant permettre de respecter l'échéance ;

- P3 pour une disponibilité en juin 2015 : les actions sont programmées ;
- P4 pour une disponibilité fin 2015 : les actions sont programmées ».

Elle précise que la priorisation a été effectuée selon un périmètre départemental et communal et qu'elle a été construite en tenant compte de plusieurs paramètres, à savoir :

- La présence de zones faisant l'objet de déploiements de la part d'Orange ou des opérateurs clients de ses offres de gros ;
- Les besoins de ses unités d'intervention en production et service-après-vente de fiabilisation des données cartographiques du réseau ;
- La disponibilité d'une cartographie cadastrale au format vecteur ;
- La mise à disposition des données de l'Institut national de l'information géographique et forestière (« IGN ») ;
- Les besoins liés à la mise en œuvre de la réforme « anti-endommagement ».

Dans sa réponse en date du 27 mars 2015 au deuxième questionnaire de la rapporteure, la société Orange ajoute que les critères de priorisation ont été définis par la MFTHD, devenue l'Agence du Numérique, sur la base des éléments suivants :

- Dépôt auprès de la MFTHD de dossiers de financement ;
- Déploiements en cours ;
- Planning des études et des déploiements figurant dans les dossiers déposés auprès de la MFTHD pour les demandes de financement du FSN.

Elle précise par ailleurs que l'échéance P2 mentionnée ci-dessus a été respectée et que 6 départements supplémentaires ont été terminés indépendamment du programme initial, au premier et second semestres de l'année 2014 (Hautes-Alpes (05), Lot-et-Garonne (47), Orne (61), Saône-et-Loire (71), Somme (80), Var (83)).

Dans sa réponse en date du 20 mai 2015 au troisième questionnaire de la rapporteure, la société Orange précise que la notion d'« artères de génie civil tous modes de pose » mentionnée dans sa réponse au premier questionnaire désigne le cheminement aérien des câbles et non les appuis téléphoniques.

### **III. Constat des manquements et mise en demeure**

#### **1. Constat des manquements**

Conformément aux dispositions des articles L. 33-7 et D. 98-6-3 du CPCE et à l'article 2 du décret n° 2012-513 du 18 avril 2012 susmentionné, s'agissant des informations relatives aux infrastructures d'accueil et aux équipements passifs (à l'exception des éléments de branchement et d'interconnexion), la société Orange est tenue, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et, s'agissant des informations relatives aux éléments de branchement et d'interconnexion, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012, de transmettre les informations demandées sous forme de DNVG SIG. Avant ces dates, elle était tenue de transmettre les informations demandées sous la forme prescrite si elles étaient disponibles et, sinon, sous forme de données numériques géolocalisées permettant, le cas échéant, de calculer la longueur des infrastructures d'accueil.

Or, il ressort de l'instruction qu'à la date d'adoption de la présente décision, si la société Orange dispose de l'intégralité des informations relatives aux équipements passifs sous forme de DNVG SIG, tel n'est pas le cas pour les informations relatives à ses infrastructures d'accueil.

## 2. Appréciation

En premier lieu, l'Autorité note que la connaissance des réseaux établis sur leur territoire est déterminante dans la mise en place d'une stratégie numérique d'aménagement du territoire par les collectivités territoriales. En particulier, les informations sollicitées auprès des opérateurs peuvent contribuer à l'élaboration, par une collectivité ou un groupement de collectivités, d'un schéma directeur territorial d'aménagement numérique (« SDTAN »). Conformément à l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, ces schémas, qui recensent les infrastructures et réseaux existants, identifient les zones qu'ils desservent et présentent une stratégie de développement de ces réseaux afin de permettre la couverture du territoire concerné, visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé.

L'Autorité relève, en deuxième lieu, que le décret n° 2012-513 du 18 avril 2012 susmentionné prévoyait l'entrée en vigueur différée de l'obligation de détenir les informations relatives aux infrastructures d'accueil et équipements passifs<sup>3</sup>, en vue de laisser le temps aux opérateurs d'obtenir les informations dans la forme prescrite et d'adapter en tant que de besoin leurs systèmes d'informations. Au surplus, la portée des obligations pesant sur la société Orange était connue de cet opérateur avant même la publication du décret n° 2012-513 du 18 avril 2012. En effet, l'Autorité relève que le décret n° 2009-167 du 12 février 2009, qui a été annulé par le Conseil d'Etat par une décision du 10 novembre 2010 susmentionnée, prévoyait une obligation similaire, dont l'entrée en vigueur était déjà différée<sup>4</sup>.

En troisième lieu, l'Autorité note que la société Orange a engagé depuis l'année 2009 un plan d'actions afin de disposer des informations relatives aux équipements passifs et infrastructures d'accueil sous forme de DNVG SIG et qu'un calendrier de vectorisation a été défini en concertation avec la MFTHD aux fins de disposer de l'ensemble de ces informations dans le format prescrit d'ici la fin de l'année 2015. L'Autorité estime que cette démarche est pertinente dès lors que la détention des informations sous forme de DNVG SIG est indispensable pour permettre à l'opérateur de les transmettre dans le format et le délai prescrits.

---

<sup>3</sup> Le décret n° 2012-513 du 18 avril 2012 a prévu un délai de 2,5 mois entre son adoption et l'entrée en vigueur de l'obligation applicable aux éléments de branchement et de réseau et de 18 mois entre son entrée en vigueur et l'entrée en vigueur de l'obligation applicable aux infrastructures d'accueil et aux autres équipements passifs.

<sup>4</sup> Le décret n° 2009-167 du 12 février 2009 prévoyait un délai de 3 mois entre son entrée en vigueur (le 31 mars 2009) et l'entrée en vigueur de l'obligation applicable aux équipements passifs (1<sup>er</sup> juillet 2009) et de 2 ans et 3 mois entre l'entrée en vigueur du décret et l'entrée en vigueur de l'obligation applicable aux infrastructures d'accueil (1<sup>er</sup> juillet 2011).

Par ailleurs, il ressort de l’instruction que la société Orange a respecté les premières échéances établies avec la MFTHD et que les travaux de vectorisation se poursuivent selon le calendrier défini, voire prennent de l’avance par rapport à ce dernier.

Il apparaît ainsi, d’une part, que la société Orange a manqué à son obligation de disposer, en vue de leur transmission en réponse aux demandes formulées en application des articles L. 33-7 et D. 98-6-3 du CPCE, des informations relatives aux infrastructures d’accueil sous forme de DNVG SIG au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2014 mais, d’autre part, qu’elle a manifesté une volonté de se conformer à ses obligations et a engagé les travaux nécessaires pour ce faire.

### 3. Mise en demeure

Compte tenu des manquements de la société Orange à ses obligations et des observations qui précèdent, et au regard des objectifs mentionnés à l’article L. 32-1 du CPCE – relatifs notamment au développement de l’investissement efficace notamment dans les infrastructures améliorées et de nouvelle génération, de l’innovation et de la compétitivité dans le secteur des communications électroniques, à la prise en compte de la diversité des situations en matière de concurrence et de consommation dans les différentes zones géographiques du territoire national, au respect, par les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de communications électroniques de l’ordre public et des obligations de défense et de sécurité publique, à la prise en compte de l’intérêt de l’ensemble des territoires et des utilisateurs, notamment handicapés, âgés ou ayant des besoins sociaux spécifiques, dans l’accès aux services et aux équipements –, il y a lieu de la mettre en demeure de respecter ses obligations dans le calendrier précisé ci-dessous.

La société Orange est ainsi mise en demeure de disposer, sous forme de DNVG SIG :

- D’ici le 30 juin 2015, de 100 % des informations relatives aux infrastructures d’accueil dont elle est propriétaire dans les départements suivants : Aisne (02), Alpes-de-Haute-Provence (04), Ardennes (08), Ariège (09), Aube (10), Aveyron (12), Côte-d’Or (21), Dordogne (24), Haute-Garonne (31), Gers (32), Isère (38), Mayenne (53), Haute-Saône (70), Sarthe (72), Bas-Rhin (67), Vosges (88) ;
- D’ici le 31 décembre 2015, de 100 % des informations relatives aux infrastructures d’accueil dont elle est propriétaire dans les départements suivants : Loire-Atlantique (44), Lot (46), Maine-et-Loire (49), Marne (51), Haute-Marne (52), Moselle (57), Nièvre (58), Nord (59), Pas-de-Calais (62), Hautes-Pyrénées (65), Tarn (81), Yonne (89).

Par conséquent, la société Orange est mise en demeure de disposer, à la date du 31 décembre 2015, de l’intégralité des informations relatives à ses infrastructures d’accueil sous forme de DNVG SIG.

En outre, afin de contrôler le respect de chacune de ces échéances, la société Orange est mise en demeure de justifier à la formation RDPI de l’Autorité du respect de l’échéance concernée, dans un délai de deux semaines suivant cette échéance, c’est-à-dire respectivement les 15 juillet 2015 et 15 janvier 2016, par tous moyens appropriés. À ce titre, la société Orange devra

notamment indiquer, en ce qui concerne les infrastructures d'accueil dont elle est propriétaire, la proportion d'informations disponibles sous forme de DNVG SIG pour chaque commune sur le territoire de laquelle elle exploite des infrastructures de communications électroniques. S'agissant de l'échéance fixée au 30 juin 2015, la société Orange n'est tenue de transmettre ces informations qu'en ce qui concerne les communes des départements visés par cette échéance.

**Décide :**

**Article 1<sup>er</sup>** – La société Orange est mise en demeure de disposer, sous forme de données numériques vectorielles géolocalisées pouvant être reprises dans des systèmes d'informations géographiques et suivant un format largement répandu :

- D'ici le 30 juin 2015, de l'intégralité des informations, mentionnées au III de l'article D. 98-6-3 du code des postes et des communications électroniques, relatives aux infrastructures d'accueil dont elle est propriétaire dans les départements suivants : Aisne (02), Alpes-de-Haute-Provence (04), Ardennes (08), Ariège (09), Aube (10), Aveyron (12), Côte-d'Or (21), Dordogne (24), Haute-Garonne (31), Gers (32), Isère (38), Mayenne (53), Haute-Saône (70), Sarthe (72), Bas-Rhin (67), Vosges (88) ;
- D'ici le 31 décembre 2015, de l'intégralité des informations, mentionnées au III de l'article D. 98-6-3 du code des postes et des communications électroniques, relatives aux infrastructures d'accueil dont elle est propriétaire.

**Article 2** – La société Orange est mise en demeure de justifier à la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction de l'Autorité, par tous moyens appropriés :

- Au plus tard le 15 juillet 2015, du respect de l'échéance du 30 juin 2015 mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> ;
- Au plus tard le 15 janvier 2016, du respect de l'échéance du 31 décembre 2015 mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>.

À ce titre, la société Orange devra notamment indiquer la proportion d'informations disponibles sous forme de données numériques vectorielles géolocalisées pouvant être reprises dans des systèmes d'informations géographiques et suivant un format largement répandu, pour chaque commune sur le territoire de laquelle elle exploite des infrastructures de communications électroniques.

**Article 3** – La présente décision sera notifiée à la société Orange par le directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et publiée sur le site internet de l'Autorité.

Fait à Paris, le 27 mai 2015,

Le Président

Sébastien SORIANO