

**Décision du directeur général  
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes  
en date du 30 novembre 2009  
portant mise en demeure de la société Orange France de se conformer aux prescriptions  
définies par l'arrêté du 18 juillet 2001 autorisant la société Orange France à établir et  
exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public et à fournir  
le service téléphonique au public**

Le directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,

Vu le code des postes et des communications électroniques et notamment ses articles L. 36-7, L. 36-11 et L. 42-2 ;

Vu l'arrêté du 18 juillet 2001 modifié autorisant la société Orange France à établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public et à fournir le service téléphonique au public, publié au *Journal Officiel* le 21 août 2001 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, approuvé par la décision n° 2009-0527 de l'Autorité en date du 11 juin 2009, et notamment ses articles 19 à 23 ;

Vu la décision n° 2001-648 de l'Autorité en date du 7 septembre 2001 attribuant des fréquences à la société Orange France pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau mobile de troisième génération ;

Vu la décision n° 2006-0239 modifiée de l'Autorité en date du 14 février 2006 autorisant la société Orange France à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz et 1800 MHz pour établir et exploiter un réseau radioélectrique ouvert au public ;

Vu la décision n° 2008-0229 de l'Autorité en date du 26 février 2008 modifiant la décision n° 2006-0239 autorisant la société Orange France à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz et 1800 MHz pour établir et exploiter un réseau radioélectrique ouvert au public ;

Vu la décision n° 2009-0328 de l'Autorité en date du 9 avril 2009 fixant la mesure et les conditions dans lesquelles sera mis en œuvre un partage d'installations de réseau mobile de troisième génération en métropole ;

Vu le courrier de la société Orange France en date du 5 avril 2006 demandant la réutilisation de la bande 900 MHz pour la 3G ;

Vu la consultation publique sur l'introduction de l'UMTS dans les bandes de fréquences mobiles à 900 et 1800 MHz en France métropolitaine menée par l'Autorité du 4 mai au 4 juin 2007 ;

Vu les orientations retenues et publiées par l'Autorité le 5 juillet 2007 relatives à l'introduction de la 3G dans les bandes de fréquences mobiles à 900 et à 1800 MHz en France métropolitaine ;

Vu les modalités de mise en œuvre des orientations pour la réutilisation de la bande 900 MHz pour la 3G, retenues par l'ARCEP le 26 février 2008 et publiées sur son site Internet ;

Vu le courrier de notification de la décision n° 2008-0229 de l'Autorité en date du 26 février 2008 à la société Orange France ;

Vu le courrier de la société Orange France en date du 24 avril 2008 en réponse au courrier de notification de la décision n° 2008-0228 du 26 février 2008 ;

Vu le courrier du président de l'Autorité en date du 27 juin 2008 en réponse au courrier précité ;

Vu le courrier du directeur général de l'Autorité en date du 19 décembre 2008 adressé à la société Orange France lui demandant un rapport sur la situation de sa couverture mobile 3G au 31 décembre 2008 ;

Vu le courrier de la société Orange France, en date du 6 février 2009, en réponse au courrier de l'Autorité du 19 décembre 2008 ;

Vu le courrier du directeur général de l'Autorité en date du 26 juin 2009 adressé à la société Orange France lui demandant un rapport sur la situation de sa couverture mobile 3G au 21 août 2009 ;

Vu le courrier de la société Orange France, en date du 7 septembre 2009, en réponse au courrier de l'Autorité du 26 juin 2009 ;

Vu le courrier du directeur des affaires juridiques de l'Autorité en date du 23 septembre 2009 adressé à la société Orange France l'informant de l'ouverture d'une procédure de sanction en application de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu le procès-verbal des rapporteurs de l'audition de la société Orange France en date du 5 octobre 2009 ;

Après examen du rapport d'instruction ;

## **1. Dispositions légales et réglementaires :**

### *a) Les appels à candidatures 3G.*

Sur la base du cadre juridique prévu par les articles L. 36-7 (6°) et L. 42-2 du code des postes et des communications électroniques, l'Autorité a conduit entre 2000 et 2002 deux appels à candidatures pour l'attribution de licences de téléphonie mobile de troisième génération (3G) sur le territoire métropolitain.

Après examen des dossiers de candidature, l'Autorité a annoncé, le 31 mai 2001, que les deux sociétés Orange France et SFR avaient été retenues dans le cadre du premier appel à candidatures. Ainsi, les sociétés SFR et Orange ont été autorisées, par deux arrêtés du 18 juillet 2001 du ministre chargé des communications électroniques publiés au *Journal Officiel* le 21 août 2001, à établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public et à fournir le service téléphonique au public sur le territoire métropolitain.

Un an plus tard, le 27 septembre 2002, l'Autorité a également annoncé que la société Bouygues Telecom avait été retenue dans le cadre du second appel à candidatures. Celle-ci a donc été également autorisée, par un arrêté du 3 décembre 2002 du ministre chargé des communications électroniques publié au *Journal Officiel* le 12 décembre 2002, à établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public et à fournir le service téléphonique au public sur le territoire métropolitain.

### *b) Les obligations de déploiement et d'ouverture commerciale.*

Les opérateurs mobiles 3G sont soumis, de par leur cahier des charges, à des obligations de déploiement et d'ouverture commerciale. Ces obligations sont des prescriptions à caractère individuel et reprennent les engagements qui figuraient dans les dossiers de candidatures remis dans le cadre des appels à candidatures 3G lancés le 18 août 2000 et le 21 décembre 2001.

La procédure de sélection qui a conduit à l'attribution des autorisations reposait sur une soumission comparative. Parmi les 14 critères de sélection indiqués dans les textes d'appels à candidatures, celui relatif à l'« *ampleur et [la] rapidité de déploiement du réseau* » représentait 20 % de la note totale. C'est ainsi sur la foi de leurs engagements que les sociétés ont été retenues et ont pu bénéficier d'autorisations 3G.

Le cahier des charges annexé à son arrêté d'autorisation du 18 juillet 2001 reprend les engagements de la société Orange France et contient les prescriptions qu'elle doit respecter, notamment des obligations de déploiement dans la bande 2,1 GHz. Celui-ci prévoit :

#### **« 1.1. Description du réseau**

*L'opérateur établit sur le territoire métropolitain un réseau radioélectrique ouvert au public conforme à la norme UMTS. (...)*

#### **1.3. Obligations de déploiement**

(...)

##### *b) Obligations de couverture*

Conformément aux engagements souscrits dans son dossier de candidature, l'opérateur doit couvrir le territoire métropolitain selon les dispositions suivantes :

SERVICE	COUVERTURE (en % de la population métropolitaine)		
	T1 + 2 ans	T1 + 5 ans	T1 + 8 ans
Service de voix	58%	94%	>98%
Service en mode « paquets » à un débit bidirectionnel de 144 kbits/s	58%	94%	>98%
Service en mode « paquets » à un débit bidirectionnel de 384 kbits/s	7%	13%	17%

T1 est la date de publication de l'arrêté auquel est annexé le présent cahier des charges<sup>1</sup>.

Les obligations de couverture correspondent à une utilisation de terminaux de puissance d'émission de 125 mW et à un taux de disponibilité à l'extérieur des bâtiments d'au moins 95 % dans la zone de couverture.

Si les fréquences utilisées par les réseaux GSM de l'opérateur sont affectées à son réseau de troisième génération, l'autorisation de l'opérateur pourra être modifiée afin que les obligations en matière de couverture pour les services de la voix soient portées au niveau des obligations qui s'imposaient à lui pour les mêmes services au titre de l'autorisation GSM. »

#### c) Le contrôle de l'Autorité sur les obligations de déploiement

En vertu de l'article L. 36-7 (3°) du code des postes et des communications électroniques, il incombe à l'Autorité de contrôler le respect par les opérateurs des obligations résultant des autorisations dont ils bénéficient.

Il lui appartient, le cas échéant, de sanctionner les manquements constatés dans les conditions prévues à l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques. Celui-ci prévoit expressément que :

« 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 réseaux ou des fournisseurs de services de communications électroniques, aux dispositions législatives et réglementaires afférentes à leur activité ou aux décisions prises pour en assurer la mise en œuvre. Ce pouvoir de sanction est exercé dans les conditions ci-après :

1° En cas d'infraction d'un exploitant de réseau ou d'un fournisseur de services aux dispositions du présent code et des textes et décisions pris pour son application ou du règlement (CE) n° 717/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2007, concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté et modifiant la directive 2002/21/CE, ainsi qu'aux prescriptions d'une décision d'attribution ou d'assignation de fréquence prise par l'autorité en application de l'article 26 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, l'exploitant

<sup>1</sup> T<sub>1</sub> représente donc le 21 août 2001

*ou le fournisseur est mis en demeure par le directeur des services de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes de s'y conformer dans un délai déterminé. Cette mise en demeure peut être assortie d'obligations de se conformer à des étapes intermédiaires dans le même délai. Ce délai ne peut être inférieur à un mois sauf en cas d'infractions graves et répétées ou si l'exploitant ou le fournisseur en est d'accord. L'Autorité peut rendre publique cette mise en demeure ; (...) ».*

## **2. Exposé des faits :**

### *Historique sur le contrôle des obligations de déploiement de la société Orange France*

La société Orange France devait, conformément aux engagements qu'elle avait pris dans son dossier de candidature 3G, qui ont été repris dans le cahier des charges de son arrêté d'autorisation susvisé, ouvrir commercialement son réseau en juin 2002 et atteindre un taux de couverture de 58 % de la population au 21 août 2003.

Au mois d'août 2003, l'ARCEP a donc procédé à la première vérification des obligations de déploiement d'Orange France.

Au terme de cette procédure de vérification, l'Autorité a constaté un décalage significatif entre la réalité technico-économique et les prévisions faites lors des procédures d'attribution des autorisations UMTS.

En conséquence, l'ARCEP a été amenée, d'une part, à ne pas sanctionner le non respect de la première obligation de couverture, et, d'autre part, à prendre acte publiquement, le 9 mars 2004, d'un décalage de 28 mois de cette obligation. A cette occasion, l'ARCEP a rappelé que l'objectif de fourniture des services 3G au plus grand nombre devait être maintenu.

Le 29 juin 2006, l'ARCEP a pris acte publiquement que la société Orange France avait bien atteint une couverture de 58 % de la population avant la fin de l'année 2005, et que l'opérateur prévoyait de couvrir 70% de la population avant la fin de l'année 2008. A cette occasion, l'ARCEP a, une nouvelle fois, souligné que l'objectif de couverture à moyen terme du plus grand nombre d'utilisateurs par les services 3G devait être maintenu.

Peu de temps auparavant, le 5 avril 2006, Orange France avait demandé à l'ARCEP l'autorisation de réutiliser ses fréquences GSM pour l'UMTS. Le principe de la réutilisation pour la 3G des fréquences utilisées par le GSM était en effet prévu depuis 2000 dans les appels à candidatures 3G et dans l'autorisation UMTS de l'opérateur.

La mise en œuvre effective de cette possibilité de réutilisation était toutefois attachée à une restitution de fréquences à un éventuel 4<sup>e</sup> opérateur 3G. Ainsi, même si le principe était acquis depuis 2000, l'ARCEP a autorisé en février 2008, après deux consultations publiques ayant permis de définir le schéma de restitution, la société Orange France à déployer l'UMTS dans la bande 900 MHz<sup>2</sup>.

Dans le courrier de notification de cette décision, en date du 26 février 2008, l'ARCEP a signalé à Orange France qu'il lui appartenait désormais d'honorer les obligations de

---

<sup>2</sup> [Décision n° 2008-0229](#)

déploiement figurant dans le cahier des charges annexé à son autorisation UMTS. En particulier, l'Autorité a précisé qu'elle exercerait un contrôle vigilant sur le respect de la troisième échéance de couverture, correspondant à 98 % de la population, qui intervenait le 21 août 2009.

Par courrier en date 24 avril 2008, en réponse au courrier de notification de l'ARCEP, Orange France a souligné à l'Autorité qu'il « *apparaissait clairement d'ores et déjà à la vue du calendrier des industriels que la perspective d'atteindre une couverture de 98% de la population en 3G en août 2009 n'était pas réaliste.* »

Par courrier en date du 27 juin 2008, en réponse au courrier d'Orange France, le président de l'Autorité a indiqué que la société Orange devait désormais honorer ses obligations de déploiement, et qu'un contrôle des déploiements réalisés à la date du 21 août 2009 serait effectué.

#### *État des lieux de la couverture UMTS d'Orange France au 21 août 2009*

La dernière échéance de déploiement de la société Orange France, contenue dans le cahier des charges de son arrêté d'autorisation susvisé, intervenait au 21 août 2009. Celle-ci portait sur l'atteinte d'un taux de couverture de 98 % de la population.

Afin de contrôler le respect de cette obligation, le directeur général de l'Autorité a demandé à la société Orange France, dans un courrier en date du 26 juin 2009, de lui transmettre avant le 7 septembre 2009 un rapport sur l'état des lieux de son déploiement.

La société Orange France a transmis ce rapport par un courrier en date du 7 septembre 2009. Dans ce rapport, elle a indiqué qu'elle estimait avoir atteint une couverture de 83,7 % de la population au 21 août 2009 en UMTS. Elle a en outre précisé que [...] sites étaient opérationnels, ce qui permettait de couvrir en 3G 40,8 % de la surface du territoire métropolitain.

L'intégralité du réseau de la société Orange France est compatible avec les protocoles HSDPA et HSUPA, et offre des débits crêtes théoriques jusqu'à 1,8 Mbit/s dans le sens descendant et 2,0 Mbit/s dans le sens montant. En outre, elle poursuit l'amélioration des services de données fournis aux utilisateurs en déployant de nouvelles versions logicielles dans son réseau d'accès : dans le sens descendant, [...] % et [...] % des sites existants offrent des débits crêtes théoriques respectivement de 3,6 Mbit/s et 7,2 Mbit/s.

Pour expliquer ce retard de déploiement, l'opérateur indique que le retard industriel de la technologie à 2,1 GHz, lié à la disponibilité des équipements de réseaux et des terminaux, ne lui a pas permis d'atteindre la première échéance de déploiement fixée dans son autorisation. Il a ainsi ouvert commercialement son réseau UMTS au grand public avec un retard de 28 mois.

De plus, l'opérateur souligne que le déploiement de l'UMTS dans la bande 900 MHz est nécessaire afin d'étendre la couverture 3G. A cet égard, celui-ci indique que le déploiement de cette technologie reste complexe :

- il précise que les expérimentations qu'il a menées sur ce sujet dès 2008 ont révélé des risques élevés de régression de la qualité de service en GSM en cas de trafic important sur cette technologie ;

- il signale que la transition vers la technologie UMTS 900 doit s'accompagner d'un parc significatif de terminaux compatibles : à la fin du premier semestre 2009, le parc de terminaux et clés compatibles UMTS 900 représente environ [...] % du parc 3G de l'opérateur ;

C'est pour ces raisons que l'opérateur indique ne pas avoir encore déployé de manière significative l'UMTS 900.

#### *Éléments prévisionnels de déploiement d'Orange France*

L'opérateur prévoit de poursuivre l'extension de son réseau 3G jusqu'à couvrir 98 % de la population d'ici la fin de l'année 2011, en mettant en service environ [...] sites 3G supplémentaires. Pour ce faire, il estime que [...] % de ces sites devront être déployés en UMTS 900.

L'opérateur indique toutefois qu'il pourra se conformer à ce calendrier sous réserve que les seuils réglementaires d'exposition du public aux champs électromagnétiques ne soient pas modifiés et que l'opérateur obtienne les autorisations nécessaires à l'implantation des sites requis, étant donné le contexte actuel rendant difficile les négociations de sites.

De plus, l'opérateur indique que d'autres facteurs pourraient affecter son calendrier de déploiement 3G : la crise financière, l'évolution de la réglementation sectorielle ou de la fiscalité à laquelle sont soumis les opérateurs mobiles, ou encore l'impact de l'entrée d'un quatrième opérateur mobile sur le marché français.

### **3. Observations complémentaires de la société Orange France :**

Les représentants de la société Orange France ont apporté des précisions lors de leur audition du lundi 5 octobre 2009 par les rapporteurs.

La société Orange France a confirmé qu'elle allait déployer [...] sites supplémentaires pour la couverture 3G d'ici la fin de l'année 2011, et ainsi atteindre le taux de couverture de 98 % de la population. Pour y parvenir, elle prévoit de déployer [...] sites avant fin 2010, ce qui l'amènerait à un niveau de couverture en population proche de 91 %.

A cet égard, la société Orange France prévoit un déploiement industriel de l'UMTS 900 dès le début de l'année 2010. Elle a indiqué qu'un tel déploiement était désormais possible dans la mesure où, depuis l'année 2009, les équipements de réseaux correspondants sont disponibles chez les constructeurs qui fournissent ses réseaux UMTS à 2,1 GHz.

La société Orange France a néanmoins une nouvelle fois insisté sur la complexité du déploiement de la technologie UMTS 900. Par exemple, sur les sites où l'UMTS 900 sera déployé, et où le trafic 2G sera trop important au regard de la bande passante qui restera disponible dans la bande 900 MHz pour le GSM (soit 5 MHz), il pourra être nécessaire d'installer une station de base 2G dans la bande 1 800 MHz afin de basculer une partie du trafic 2G initialement acheminé dans la bande 900 MHz sur une autre bande de fréquences, pour maintenir localement la capacité du réseau à acheminer le trafic GSM.

Sur la période 2009-2011, Orange France signale que des efforts de déploiement doivent également se poursuivre en densification dans les zones déjà couvertes, dans la mesure où un doublement annuel du trafic de données sur son réseau est attendu.

#### **4. Constat des manquements et conclusions :**

Il ressort des éléments indiqués ci-dessus que le réseau 3G de la société Orange France ne couvre au 21 août 2009 que 83,7 % de la population alors que le taux fixé par son autorisation s'élève à 98 %. Ainsi, l'opérateur fait état d'un déploiement inférieur de 14 points de pourcentage à l'obligation de couverture de la population qui lui incombe sur le territoire métropolitain.

Il résulte de ce qui précède que, compte tenu de l'écart très important entre le déploiement de son réseau par Orange France et les obligations de son cahier des charges, il y a lieu de mettre la société Orange France en demeure de respecter la troisième échéance de ses obligations de déploiement conformément aux termes qui lui sont fixés dans son arrêté d'autorisation du 21 août 2001 susvisé.

A cet égard, il résulte notamment de l'exposé des faits et des observations de la société Orange France, que :

- les acteurs du marché 3G, et Orange France en particulier, ont subi un décalage significatif entre la réalité technico-économique et les prévisions faites lors des procédures d'attribution des autorisations UMTS, et que ce décalage a conduit à un retard d'environ 28 mois dans les premières années de leur déploiement ;
- la disponibilité des équipements UMTS dans la bande 2,1 GHz a permis l'ouverture commerciale des réseaux 3G fin 2004 ;
- l'opérateur déclare couvrir 83,7 % de la population à la date du 21 août 2009 ;
- l'opérateur souhaite déployer la technologie UMTS dans la bande 900 MHz pour atteindre plus efficacement une couverture étendue du territoire en 3G ;
- l'opérateur propose un programme prévisionnel de déploiement permettant de remplir son objectif de couverture pour la troisième échéance, correspondant à 98 % de la population, d'ici la fin de l'année 2011, c'est-à-dire avec un retard de 28 mois ;

et qu'il y a lieu, au vu des faits et motifs exposés ci-avant, de mettre en demeure la société Orange France d'atteindre son obligation de couverture de 98 % de la population en 3G d'ici le 31 décembre 2011.

Dans l'intervalle et conformément aux dispositions du 1° de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques, il paraît nécessaire de fixer des obligations de déploiement intermédiaires, afin de pouvoir contrôler de manière régulière l'extension de la couverture d'Orange France.

Ainsi, la société Orange France devra couvrir par son réseau 3G 91 % de la population métropolitaine au plus tard le 31 décembre 2010.



**Décide :**

**Article 1<sup>er</sup>** – La société Orange France est mise en demeure de respecter, à la date du 31 décembre 2011, les dispositions relatives aux obligations de déploiement de réseaux UMTS et aux obligations de fourniture de services du cahier des charges annexé à l'arrêté d'autorisation du 18 juillet 2001 susvisé, dans le calendrier suivant :

- à l'échéance intermédiaire fixée au 31 décembre 2010, la société Orange France doit couvrir 91 % de la population métropolitaine ;
- à la date du 31 décembre 2011, la société Orange France doit couvrir 98 % de la population métropolitaine.

**Article 2** - La présente décision sera notifiée à la société Orange France par le directeur des affaires juridiques ou son adjoint.

Fait à Paris, le 30 novembre 2009,

Le directeur général

Philippe DISTLER

[...] passages relevant des secrets protégés par la loi