

Décision n° 2019-0631-RDPI
de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 23 avril 2019
portant mise en demeure de la société SFR de se conformer à son obligation en
matière de complétude des réseaux en fibre optique jusqu’à l’abonné en dehors des
zones très denses

L’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après « l’Arcep » ou « l’Autorité »),

Vu la directive n° 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »), modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 ;

Vu la directive n° 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l’accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu’à leur interconnexion (directive « accès »), modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE), notamment ses articles L. 32-1, L. 33-6, L. 34-8, L. 34-8-3, L. 36-11, R. 9-2 à R. 9-4, D. 594 et D. 595 ;

Vu la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, notamment son article 24-2 ;

Vu l’arrêté du 26 juillet 2018 portant acceptation de la proposition d’engagements de la société SFR au titre de l’article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu la décision n° 2009-1106 de l’Arcep en date du 22 décembre 2009 précisant, en application des articles L. 34-8 et L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques, les modalités de l’accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et les cas dans lesquels le point de mutualisation peut se situer dans les limites de la propriété privée, telle que modifiée par la décision n° 2013-1475 du 10 décembre 2013 modifiant la liste des communes des zones très denses définie par la décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009 ;

Vu la décision n° 2010-1312 de l’Arcep en date du 14 décembre 2010 précisant les modalités de l’accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique sur l’ensemble du territoire à l’exception des zones très denses ;

Vu la décision n° 2015-0776 de l’Arcep en date du 2 juillet 2015 sur les processus techniques et opérationnels de la mutualisation des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ;

Vu la recommandation de l’Arcep du 7 décembre 2015 relative à la mise en œuvre de l’obligation de complétude des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu’à l’abonné en dehors des zones très denses ;

Vu la recommandation de l'Arcep du 24 juillet 2018 relative à la cohérence des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné ;

Vu la décision n° 2018-0791-RDPI de l'Arcep en date du 21 juin 2018 relative à l'ouverture de la procédure prévue à l'article L. 36-11 du CPCE à l'égard de la société SFR ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 21 décembre 2018 adressé à la société SFR et la réponse de la société reçue le 7 février 2019 ;

Vu le rapport d'instruction du rapporteur ;

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 23 avril 2019 ;

Pour les motifs suivants :

1 Dispositions légales et réglementaires

Au titre de l'article L. 32-1 du code des postes et communications électroniques (CPCE) :

« II. – Dans le cadre de leurs attributions respectives, le ministre chargé des communications électroniques et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes prennent, dans des conditions objectives et transparentes, des mesures raisonnables et proportionnées en vue d'atteindre les objectifs suivants :

[...] 4° L'aménagement et l'intérêt des territoires et la diversité de la concurrence dans les territoires ;

5° La protection des consommateurs, conjointement avec le ministre chargé de la consommation, et la satisfaction des besoins de l'ensemble des utilisateurs, y compris les utilisateurs handicapés, âgés ou ayant des besoins sociaux spécifiques, en matière d'accès aux services et aux équipements ;

[...] III. – Dans le cadre de ses attributions et, le cas échéant, conjointement avec le ministre chargé des communications électroniques, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes prend, dans des conditions objectives et transparentes, des mesures raisonnables et proportionnées en vue d'atteindre les objectifs suivants :

1° L'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de communications électroniques, [...];

[...] IV. – Sans préjudice des objectifs définis aux II et III, le ministre chargé des communications électroniques et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes veillent :

[...] 2° A la promotion des investissements et de l'innovation dans les infrastructures améliorées et de nouvelle génération, en tenant compte, lorsqu'ils fixent des obligations en matière d'accès, du risque assumé par les entreprises qui investissent, et à autoriser des modalités de coopération entre les investisseurs et les personnes recherchant un accès, afin de diversifier le risque d'investissement dans le respect de la concurrence sur le marché et du principe de non-discrimination ; »

1.1 Dispositions relatives au pouvoir de sanction de l'Autorité

L'article L. 36-7, 3° du CPCE prévoit que l'Autorité :

« Contrôle le respect par les opérateurs des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables en vertu du présent code [...] et sanctionne les manquements constatés dans les conditions prévues aux articles L. 36-10 et L. 36-11. »

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 collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, 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, des fournisseurs de services de communications électroniques, des fournisseurs de services de communication au public en ligne ou des gestionnaires d'infrastructures d'accueil. Ce pouvoir de sanction est exercé dans les conditions suivantes :

I. – En cas de manquement par un exploitant de réseau, par un fournisseur de services de communications électroniques, un fournisseur de services de communication au public en ligne ou un gestionnaire d'infrastructures d'accueil :

- 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, le fournisseur ou le gestionnaire 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.

Lorsque l'autorité estime qu'il existe un risque caractérisé qu'un exploitant de réseau ou un fournisseur de services de communications électroniques ne respecte pas à l'échéance prévue initialement ses obligations résultant des dispositions et prescriptions mentionnées au présent I, elle peut mettre en demeure l'exploitant ou le fournisseur de s'y conformer à cette échéance ».

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. [...] ».

1.2 Obligations des opérateurs d'infrastructure en matière de complétude des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses

L'article L. 34-8-3 du CPCE dispose que :

« Toute personne établissant ou ayant établi dans un immeuble bâti ou exploitant une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final fait droit aux demandes raisonnables d'accès à ladite ligne et aux moyens qui y

sont associés émanant d'opérateurs, en vue de fournir des services de communications électroniques à cet utilisateur final.

L'accès est fourni dans des conditions transparentes et non discriminatoires en un point situé, sauf dans les cas définis par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, hors des limites de propriété privée et permettant le raccordement effectif d'opérateurs tiers, à des conditions économiques, techniques et d'accessibilité raisonnables. [...] Pour réaliser les objectifs définis à l'article L. 32-1, et notamment en vue d'assurer la cohérence des déploiements et une couverture homogène des zones desservies, l'autorité peut préciser, de manière objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée, les modalités de l'accès prévu au présent article. »

Par sa décision n° 2009-1106 en date du 22 décembre 2009, l'Autorité a fixé certaines modalités techniques et financières de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ainsi que les cas dans lesquels le point de mutualisation (ci-après « PM ») peut se situer dans les limites de la propriété privée.

L'article 1^{er} de la décision n° 2009-1106 définit le point de mutualisation comme étant « *le point d'extrémité d'une ou plusieurs lignes au niveau duquel la personne établissant ou ayant établi dans un immeuble bâti ou exploitant une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique donne accès à des opérateurs à ces lignes en vue de fournir des services de communications électroniques à très haut débit en fibre optique aux utilisateurs finals correspondants, conformément à l'article L. 34-8-3 [du CPCE].* »

Dans sa décision n° 2010-1312 en date du 14 décembre 2010, l'Autorité a précisé ces règles dans le cas des déploiements effectués en dehors des zones très denses, telles que définies par la décision n° 2009-1106.

L'article 3 de la décision n° 2010-1312 prévoit que :

« Le point de mutualisation est dimensionné et localisé par l'opérateur d'immeuble de telle manière qu'il permette le raccordement des réseaux de plusieurs opérateurs tiers dans des conditions économiques et techniques raisonnables, eu égard notamment aux spécificités de l'habitat local et des liens de raccordement distant disponibles.

Lorsque l'opérateur d'immeuble ne propose pas d'offre de raccordement distant, la zone arrière d'un point de mutualisation regroupe au moins un millier de logements ou locaux à usage professionnel existants au jour de son installation.

Lorsque l'opérateur d'immeuble propose une offre de raccordement distant qui respecte les conditions tarifaires fixées à l'article 9 de la présente décision et sauf situation exceptionnelle qu'il appartiendra à l'opérateur d'immeuble de démontrer, la zone arrière d'un point de mutualisation regroupe au moins 300 logements ou locaux à usage professionnel existants au jour de son installation [...]. »

La décision n° 2010-1312 impose en particulier aux opérateurs d'immeuble, déployant des lignes en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses, une obligation dite de « complétude des déploiements ».

Ainsi, l'article 3 de la décision n° 2010-1312 dispose que :

« [...] L'opérateur d'immeuble installe un point de mutualisation suffisamment dimensionné pour desservir l'ensemble des logements ou locaux à usage professionnel de la zone arrière correspondante. Depuis ce point de mutualisation, il déploie vers les logements et locaux à usage professionnel, dans un délai raisonnable à la suite de la déclaration de la zone arrière de son point de mutualisation, un réseau horizontal permettant de raccorder l'ensemble des logements ou locaux à usage professionnel de la zone arrière à proximité immédiate de ces logements. »

Les motifs de la décision n° 2010-1312 de l'Arcep précisent à cet égard qu'il convient de prévoir que :

« [...] l'opérateur d'immeuble déploie, dans un horizon de temps raisonnable, un réseau horizontal suffisamment dimensionné, entre ce point de mutualisation et la proximité immédiate de l'habitat de la zone arrière. Un délai de déploiement, au plus de deux à cinq ans, en fonction des caractéristiques locales, semble, à cet égard, raisonnable. À cet horizon, il est souhaitable que ce déploiement permette à l'opérateur d'immeuble de raccorder tous les logements et locaux à usage professionnel de la zone arrière du point de mutualisation et que cet opérateur vise, sous réserve du refus des copropriétés et propriétaires concernés, à en raccorder effectivement la quasi-totalité [...] » (soulignement ajouté)

La recommandation de l'Autorité publiée le 7 décembre 2015 et relative à la mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses a été l'occasion de clarifier la notion de « proximité immédiate » des locaux¹ desservis, telle que prévue par l'article 3 de la décision n° 2010-1312 :

« [...] le PBO [point de branchement optique] constitue [...] de facto le point à partir duquel il est possible de raccorder les logements ou locaux à usage professionnel lorsque les clients passent commande pour la première fois auprès d'un opérateur commercial. Il s'agit donc, en pratique, du point où les lignes déployées par les opérateurs à partir du PM s'arrêtent en attendant une commande d'un opérateur commercial en vue de desservir un utilisateur final. [...] La précision de la mise en œuvre de la règle de complétude, au travers de l'interprétation de la notion de proximité immédiate, passe donc par l'étude du positionnement des PBO lors du déploiement du réseau afin de répondre aux exigences de la décision n° 2010-1312. En effet, les modalités techniques de conception d'un réseau filaire peuvent fortement varier selon la typologie de la zone desservie, notamment en ce qui concerne le positionnement des PBO, mais doivent répondre à l'exigence de déploiement d'un réseau capillaire [...]. »

L'Autorité est dans ce cadre venue préciser les positionnements des PBO considérés selon elle comme « efficaces », considérant comme raisonnable la pose différée du PBO pour certains locaux, sous certaines conditions:

« [...] L'Autorité estime raisonnable que l'opérateur d'immeuble ait la possibilité de décider de manière ciblée, pour certains logements, de différer la pose des PBO au regard du coût à la ligne des lignes concernées et des informations remontées par les collectivités ou les clients potentiels. Néanmoins, au regard de l'obligation de complétude, qui garantit à tout utilisateur final présent dans la zone arrière du point de mutualisation la possibilité d'être raccordé rapidement au réseau déployé par l'opérateur d'immeuble, il semble indispensable que l'opérateur d'immeuble s'engage à procéder, dans des délais courts, à la pose du PBO dès lors qu'un opérateur commercial effectue une commande en vue de desservir un utilisateur final. De même, il est souhaitable que l'opérateur d'immeuble puisse réaliser, ou mettre l'opérateur commercial en mesure de réaliser, le raccordement final dans des délais ne prolongeant pas de manière excessive le temps d'attente pour l'utilisateur final. »

L'Autorité a également indiqué que « [l]a déclaration de logements raccordables sur demande doit refléter la réalité du réseau déployé et n'a donc pas vocation à être utilisée, de manière opportuniste, comme un moyen permettant de couvrir un retard éventuel dans la réalisation des travaux de déploiement. »

Par ailleurs, l'Autorité a précisé dans cette recommandation que :

¹ Dans l'ensemble de la présente décision, le terme « locaux » désigne à la fois les logements et les locaux à usage professionnel au sens de la décision de l'Autorité n° 2010-1312.

« Le déploiement différé de certains PBO est par ailleurs susceptible de perturber l'équilibre économique des opérateurs commerciaux, d'une part, en limitant le nombre de lignes directement accessibles au niveau du PM et, d'autre part, en réduisant leur efficacité commerciale en raison des délais supplémentaires induits pour le déploiement des PBO. De plus, la décision n° 2010-1312 de l'ARCEP prévoit, pour fournir aux opérateurs commerciaux des conditions économiques raisonnables, le déploiement de PM regroupant un minimum de 1 000 logements ou locaux à usage professionnel, ou un minimum de 300 logements ou locaux à usage professionnel lorsque l'opérateur d'immeuble propose une offre de raccordement distant depuis un point de raccordement distant mutualisé situé en amont. La convergence des pratiques donne généralement lieu aujourd'hui à des déploiements de PM de petite taille (inférieurs à 1 000 logements) accompagnés d'une offre de raccordement distant vers un PRDM regroupant plus de 1 000 logements ou locaux à usage professionnel.

Il apparaît donc nécessaire que l'opérateur d'immeuble s'assure que l'équation économique pour les opérateurs commerciaux ne sera pas compromise à l'échelle du point d'accès regroupant plus de 1 000 lignes par la pose différée d'une partie des PBO. À cette fin, l'Autorité estime que la proportion de logements raccordables sur demande devrait rester faible à l'échelle de chaque point d'accès au réseau mutualisé regroupant plus de 1 000 lignes. » (soulignements ajoutés)

Enfin, et s'agissant du choix des locaux raccordables sur demande, l'Autorité ajoute que :

« Un opérateur d'immeuble qui souhaite intégrer dans ses projets de déploiement des logements raccordables sur demande devrait être en mesure de justifier, auprès de l'Autorité, le bien-fondé de ce choix, au regard du principe de complétude et des obligations qui pèsent sur lui en matière d'accès, pour chacun des PBO concernés et à l'échelle de la maille de cofinancement.

[...] l'inclusion de logements pour lesquels une demande d'abonnement émerge à court terme pourrait engendrer une certaine inefficacité due aux multiples interventions sur le réseau. En revanche, lorsque les demandes d'abonnements s'avèrent faibles sur les locaux raccordables sur demande, ce processus pourrait permettre d'alléger l'investissement initial et permettre à l'opérateur de mieux répartir son investissement dans le temps. Ainsi, dans une perspective économique, il semble important que le choix des logements raccordables sur demande soit réalisé à la fois en fonction d'une estimation de la demande d'abonnement à court et moyen terme ainsi qu'en fonction d'une comparaison du coût à la ligne par rapport à un coût de référence.

[...] En revanche, l'Autorité souligne qu'une estimation fondée sur des critères purement topographiques² exposerait l'opérateur au risque d'être confronté, à court terme, à des demandes de raccordement de la part de clients finals qui amèneraient l'opérateur d'immeuble à réaliser des interventions multiples et non coordonnées sur le réseau, engendrant ainsi des surcoûts par rapport à un déploiement complet systématique.

Enfin, il convient de souligner qu'un opérateur d'immeuble qui déciderait de déclarer, pour chaque zone arrière de PM, une proportion pré-définie de logements raccordables sur demande sans analyse in concreto, ne serait pas en mesure de démontrer le bien-fondé de son choix auprès de l'Autorité. » (soulignement ajouté)

La recommandation de l'Autorité publiée le 24 juillet 2018 relative à la cohérence des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné a clarifié l'article 3 de la décision n° 2010-1312, en particulier la notion de « déclaration de la zone arrière de son point de mutualisation » qui marque le point de départ des déploiements.

² « Par exemple distance des logements considérés par rapport aux autres logements, etc. » [citation issue de la recommandation de 2015]

L'Autorité a d'abord précisé que :

« pour éviter les phénomènes de préemption, les opérateurs d'infrastructure doivent distinguer au sein de [la zone arrière de point de mutualisation (ZAPM)] les zones qu'ils souhaitent déployer rapidement des zones dont ils établissent les contours au titre de la cohérence d'ensemble du zonage (et qu'ils peuvent prévoir de déployer ultérieurement eux-mêmes, ou non). Cette distinction découle du cadre réglementaire sous les termes de zones arrière de point de mutualisation « cibles » et zones arrière de point de mutualisation « cohérentes potentielles ». »

L'Autorité, après avoir précisé que l'obligation de complétude ne s'appliquait pas aux ZAPM « cohérentes potentielles », a indiqué que « la déclaration en statut « cible » d'une ZAPM constitue la déclaration mentionnée à l'article 3 de la décision de l'Autorité n° 2010-1312 et, par suite, le point de départ des déploiements »³. Puis, en ce qui concerne les ZAPM dont les consultations préalables sont antérieures au 31 décembre 2018, l'Autorité a précisé dans cette même recommandation que :

« pour toutes les ZAPM dont les déploiements sont effectivement lancés, c'est-à-dire toutes les ZAPM dont le point de mutualisation a été mis à disposition dans les conditions prévues par l'article 15 de la décision n° 2015-0776 antérieurement à la présente recommandation, il paraît logique et donc raisonnable de considérer la ZAPM comme « cible ». Uniquement pour ces cas, compte tenu des pratiques ayant eu cours sur le marché jusqu'à présent, en particulier de l'absence de déclaration explicite de ZAPM « cible » lors des consultations préalables aux déploiements, il apparaît raisonnable de considérer que la déclaration « cible » de la zone arrière considérée est réputée avoir eu lieu à la date de mise à disposition du PM. En effet, il convient, au regard des objectifs de régulation prévus à l'article L. 32-1 du CPCE, en particulier celui prévu au 4° relatif à l'aménagement et l'intérêt des territoires, de ne pas remettre en cause ces ZAPM en cours de déploiement tout en assurant la complétude sur ces mêmes zones. Compte tenu de l'obligation de complétude découlant de l'article 3 de la décision n° 2010-1312, la complétude des déploiements devra donc en tout état de cause être atteinte, pour ces ZAPM, dans un délai de deux à cinq ans, en fonction des caractéristiques locales, à compter de la date de mise à disposition du point de mutualisation ; »⁴ (soulignement ajouté).

2 Exposé des faits

2.1 Faits préalables à l'ouverture de la procédure

Dans le cadre des échanges d'informations entre les opérateurs d'infrastructure et les opérateurs commerciaux prévus par l'article R. 9-2 du CPCE et les décisions n° 2009-1106, n° 2010-1312 et n° 2015-0776 de l'Autorité, les opérateurs d'infrastructure produisent un certain nombre de fichiers décrivant leurs réseaux aux mailles de l'immeuble et du PM, pour permettre aux opérateurs commerciaux d'accéder physiquement à leurs réseaux et de faire fonctionner les processus opérationnels d'éligibilité et de commande d'accès. Parmi ces fichiers figurent les fichiers

³ Recommandation de l'Autorité publiée le 24 juillet 2018 relative à la cohérence des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné (page 17)

⁴ *Ibidem* (page 19)

d'informations préalables enrichies (dits fichiers « IPE »), également communiqués à l'Autorité dans le cadre de la décision n° 2018-0170⁵.

Il ressort des données communiquées par SFR dans ce cadre que, pour certains PM dont la date de mise à disposition était antérieure au 30 mars 2013, il restait au 2^e trimestre 2018 de nombreux locaux n'étant renseignés ni comme « raccordables » ni comme « raccordables sur demande ».

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

Au regard de l'ensemble des éléments rappelés ci-avant, la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (RDPI) de l'Autorité a ouvert, par la décision n° 2018-0791-RDPI du 21 juin 2018 prise sur le fondement des dispositions des articles L. 36-11 et D. 594 du CPCE, une instruction relative au manquement éventuel de la société SFR aux dispositions de l'article L. 34-8-3 du CPCE et des décisions n° 2009-1106, n° 2010-1312 et n° 2015-0776 de l'Autorité, relatives aux déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses et à leur complétude.

Par courrier en date du 21 décembre 2018, le rapporteur désigné pour instruire la procédure ouverte à l'encontre de SFR a transmis un questionnaire à ce dernier, auquel il a répondu le 7 février 2019.

Dans le cadre de sa réponse au questionnaire du rapporteur, SFR a listé ses points de mutualisation ayant fait l'objet d'une mise à disposition antérieure au 1^{er} janvier 2014 et comptant des locaux non raccordables. Pour chaque point de mutualisation ainsi listé, SFR a indiqué :

- le nombre de locaux situés sur la zone arrière du point de mutualisation (ZAPM)⁶ ;
- le nombre de locaux raccordables⁷.

SFR a indiqué ne pas être en mesure de comptabiliser les locaux rattachés à ces PM ayant fait l'objet d'un refus de raccordement ou de conventionnement de la part des copropriétés ou des propriétaires immobiliers concernés ou ayant fait l'objet d'un refus d'autorisation administrative, précisant ne pas avoir « archivé » les échanges relatifs à ces refus.

SFR a également précisé qu'à « *ce stade, aucun des logements ou locaux précités n'est qualifié avec le statut RAD [raccordable sur demande]* ».

Enfin, pour les locaux non raccordables que comptent ces PM, SFR a indiqué au rapporteur son intention de finaliser le déploiement de son réseau FttH en aval de ces PM.

⁵ Décision n° 2018-0170 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 février 2018 relative à la collecte d'informations concernant le déploiement et la commercialisation des réseaux fixes à haut et très haut débit.

⁶ Zone arrière de point de mutualisation telle que définie dans l'annexe 1 de la décision de l'Autorité n° 2015-0776

⁷ Logement ou local à usage professionnel raccordable tel que défini dans l'annexe 1 de la décision de l'Autorité n° 2015-0776

3 Constat des manquements et mise en demeure

3.1 Constat des manquements et appréciation

L'article 3 de la décision n° 2010-1312 de l'Arcep impose aux opérateurs d'immeuble de déployer « un réseau horizontal permettant de raccorder l'ensemble des logements ou locaux à usage professionnel de la zone arrière à proximité immédiate de ces logements », dans un « délai raisonnable » à la suite de la déclaration de la zone arrière du point de mutualisation. L'Arcep a précisé à cet égard dans sa décision n° 2010-1312 qu'un délai « au plus de deux à cinq ans, en fonction des caractéristiques locales », lui semble raisonnable.

L'Arcep a également explicité dans sa recommandation sur la complétude de décembre 2015 que les opérateurs d'immeubles pouvaient rendre sur ces zones des locaux raccordables à la demande dans une proportion qui devrait rester faible.

En outre, compte tenu des pratiques ayant eu cours sur le marché, l'Arcep a indiqué dans sa recommandation de juillet 2018 sur la cohérence des déploiements qu'il « apparaît raisonnable de considérer que la déclaration « cible » de la zone arrière considérée est réputée avoir eu lieu à la date de mise à disposition du PM » pour les ZAPM ayant fait l'objet de consultations préalables avant le 31 décembre 2018 et dont les déploiements sont effectivement lancés.

Ainsi, pour les points de mutualisation susmentionnés, l'appréciation par l'Autorité du respect de l'obligation de complétude dans un délai raisonnable, qui devrait être au plus de 2 à 5 ans en fonction des caractéristiques locales, est effectuée à compter de la mise à disposition du point de mutualisation.

D'après les données à disposition du rapporteur, SFR compte une trentaine de points de mutualisation dont la date de mise à disposition est antérieure au 1^{er} janvier 2014. Pour ces PM, SFR a ainsi débuté le déploiement depuis plus de cinq ans au jour de la réponse au questionnaire.

L'Autorité constate que, parmi ces PM, 15 points de mutualisation (listés en annexe 1) présentent une part substantielle de locaux non raccordables. SFR n'avance aucune explication pour justifier l'existence de locaux non raccordables sur ces PM, tout en indiquant son intention de finaliser le déploiement de son réseau FttH en aval de ces PM.

L'Autorité estime donc que pour les 15 points de mutualisation listés en annexe 1, compte tenu des dates de mise à disposition de ces points de mutualisation et de leur taux élevé constaté de locaux non raccordables, SFR a méconnu son obligation de complétude des déploiements dans un délai raisonnable prévue à l'article 3 de la décision n° 2010-1312.

Cette appréciation ne préjuge pas du respect ou non de l'obligation de complétude des déploiements dans un délai raisonnable pour les autres points de mutualisation dont la date de mise à disposition est antérieure au 1^{er} janvier 2014, pour lesquels des analyses plus détaillées de l'état des locaux et des justifications apportées par SFR concernant les locaux non raccordables pourront être menées.

3.2 Mise en demeure

Compte tenu de ce qui précède, et au regard notamment des objectifs définis à l'article L. 32-1 du CPCE et notamment des objectifs de cohérence des déploiements et de couverture homogène des zones desservies, ainsi que des obligations prévues aux articles L. 34-8-3 du CPCE et par les décisions n° 2009-1106, n° 2010-1312 et n° 2015-0776 de l'Autorité, il y a lieu de mettre en demeure SFR de se conformer à l'obligation de complétude prévue par l'article 3 de la décision de l'Autorité n° 2010-1312 au plus tard le 31 décembre 2019 pour les 15 points de mutualisation listés en annexe 1.

Ce délai paraît raisonnable au regard du nombre locaux concernés qui représentent environ 2 % de la capacité de production annuelle de SFR, et pour lesquels un délai de huit mois paraît ainsi suffisant pour que SFR les rende raccordables. En effet, au sein des zones arrières des 15 points de mutualisation listés en annexe 1, environ 7 000 locaux ne sont pas raccordables, tandis que, selon l'observatoire publié par l'Arcep le 28 février 2019 à partir des données fournies par les opérateurs et pour les seules zones moins denses d'initiative privée, SFR a rendu raccordables plus de 0,3 million de locaux au cours de l'année 2018.

En outre, afin de permettre le contrôle de cette échéance, la société SFR est mise en demeure de justifier de son respect dans un délai d'un mois, c'est-à-dire d'ici le 31 janvier 2020.

Dans l'appréciation par l'Autorité du respect par SFR de l'échéance du 31 décembre 2019, si SFR devait faire état de difficultés exceptionnelles telles qu'elles l'empêcheraient de rendre certains locaux raccordables, il conviendra que SFR présente toutes les justifications adéquates lui permettant de démontrer qu'il a mis en œuvre tous les moyens nécessaires à la résolution de ces difficultés et que celles-ci persistent.

La présente mise en demeure est sans préjudice de l'appréciation d'un éventuel manquement pour les autres points de mutualisation déployés par SFR, pour lesquels des analyses plus détaillées de l'état des locaux et des justifications apportées par SFR concernant les locaux non raccordables pourront être menées.

L'Autorité souligne ainsi que l'instruction ouverte sur le fondement de la décision n° 2018-0791-RDPI en date du 21 juin 2018 se poursuit concernant des manquements éventuels de la société SFR aux dispositions des articles L. 34-8-3 du CPCE et des décisions n° 2009-1106, n° 2010-1312 et n° 2015-0776 susvisées, relatives aux déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses et à leur complétude et que l'adoption de la présente décision est sans préjudice de l'adoption éventuelle, à une date ultérieure, d'autres décisions sur le fondement de l'article L. 36-11 du CPCE.

Décide:

- Article 1.** La société SFR est mise en demeure de respecter au plus tard le 31 décembre 2019 l'obligation de complétude des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses prévue par l'article 3 de la décision n° 2010-1312 de l'Arcep susvisée pour les 15 points de mutualisation listés en annexe 1.
- Article 2.** La société SFR est mise en demeure de justifier à la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction de l'Autorité, au plus tard le 31 janvier 2020, du respect, au 31 décembre 2019, de l'obligation de complétude visée à l'article 1 pour les 15 points de mutualisation listés en annexe 1.
- Article 3.** La présente décision sera notifiée à la société SFR par la directrice générale de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et publiée sur le site internet de l'Autorité.

Fait à Paris, le 23 avril 2019,

Le Président

Sébastien SORIANO

Annexe 1 – liste des points de mutualisation

Identifiant PM	Commune
SRO-BPI-1726147	BONDY
SRO-BPI-1726417	BONDY
SRO-BPI-1727393	BONDY
SRO-BPI-1727394	BONDY
SRO-BPI-1729298	BONDY
SRO-BPI-1729617	BONDY
SRO-BPI-1729618	BONDY
SRO-BPI-1731249	BONDY
SRO-BPI-1731250	BONDY
SRO-BPI-1731251	BONDY
SRO-BPI-1731253	BONDY
SRO-BPI-3283304	FLEURY LES AUBRAIS
SRO-BPI-4250936	NEUILLY SUR MARNE
SRO-BPI-4265016	NEUILLY SUR MARNE
SRO-BPI-4585725	ST HERBLAIN