

**Décision n° 2022-1840-FR**  
**de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la**  
**distribution de la presse**  
**en date du 26 septembre 2022**  
**portant sanction à l'encontre de la société Free Caraïbe en application de**  
**l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques**

DOCUMENT NON CONFIDENTIEL

Les données et informations protégées par la loi ont été remplacées par la mention [SDA]

La formation restreinte de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ci-après « la formation restreinte de l'Arcep »),

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE), notamment ses articles L. 32-1, L. 36-7, L. 36-11, L. 42-1, L. 42-2, L. 130, D. 594 et suivants ;

Vu la décision n° 2017-1038 de l'Arcep en date du 5 septembre 2017 autorisant la société Free Caraïbe à utiliser des fréquences dans les bandes 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz et 2,6 GHz en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy et à Saint Martin ;

Vu la décision n° 2018-1508-RDPI de l'Arcep en date du 29 novembre 2018 relative à l'ouverture de la procédure prévue à l'article L. 36-11 du CPCE à l'égard de la société Free Caraïbe ;

Vu la décision n° 2020-1455-RDPI de l'Arcep en date du 9 décembre 2020 portant mise en demeure de la société Free Caraïbe de se conformer à ses obligations relatives aux dispositions de la décision n°2017-1038 de l'Autorité en date du 5 septembre 2017 ;

Vu la décision n° 2022-0783-RDPI de l'Arcep en date du 12 avril 2022 portant notification des griefs à la société Free Caraïbe pour non-respect de la mise en demeure prononcée par la décision n° 2020-1455-RDPI du 9 décembre 2020 ;

Vu la décision n° 2022-0884-FR de la formation restreinte de l'Arcep en date du 21 avril 2022, relative à la procédure dont elle est saisie en application de la décision n° 2022-0783-RDPI susvisée, désignant Emmanuel Gabla en tant que président de la formation restreinte, Léa Ployaert, agent des services de l'Arcep, en tant que secrétaire de séance, Annabel Gandar, agent des services de l'Arcep, pour assister la formation restreinte, et fixant le calendrier de procédure ;

Vu les observations de la société Free Caraïbe en date du 24 mai 2022 ;

Vu les observations complémentaires de la société Free Caraïbe transmises, à la suite de l'audition, le 22 juillet 2022 ;

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

Après avoir entendu le 22 juin 2022, lors d'une audition qui s'est tenue à huis clos, à la demande de la société et compte tenu des éléments relatifs au secret des affaires qu'elle invoque, devant la formation restreinte composée de M. Emmanuel Gabla, président, de Mme Maya Bacache et de M. François Lions, membres :

- les observations de M. Guillaume Decorzent, représentant de la formation RDPI ;
- les observations des représentants de la société Free Caraïbe ;
- les représentants de la société Free Caraïbe ayant pris la parole en dernier ;

Cette audition s'est déroulée en présence de :

- Léa Ployaert, secrétaire de séance de la formation restreinte,
- Annabel Gandar, agent désignée pour assister la formation restreinte,
- et Stéphanie Demesse, responsable du greffe de l'Arcep.

La formation restreinte de l'Arcep ayant délibéré le 26 septembre 2022, en la seule présence de la secrétaire de séance et de l'agent des services de l'Autorité désignée pour assister la formation restreinte,

## **1 Exposé des faits et de la procédure**

### **1.1 Historique des faits**

#### **1.1.1 Attribution à la société Free Caraïbe d'une autorisation d'utilisation de fréquences dans les bandes 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz et 2,6 GHz en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin**

La société Free Caraïbe est titulaire d'une autorisation d'utilisation des fréquences dans les bandes 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz et 2,6 GHz en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

Cette situation résulte des procédures d'appel à candidatures lancées, sur proposition de l'Arcep, par trois arrêtés du 29 janvier 2016, pris sur le fondement de l'article L. 42-2 du CPCE, relatifs aux modalités et aux conditions d'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. Après examen des dossiers de candidatures, l'Autorité a notamment autorisé, par la décision n° 2016-1520 modifiée, la société Free Mobile, filiale de la société Iliad, à utiliser des fréquences dans les bandes 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 et 2,6 GHz en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

Par la décision n° 2017-1038 de l'Autorité faisant suite à la demande des sociétés Free Mobile et Free Caraïbe de procéder à la cession à la société Free Caraïbe de l'ensemble des droits et obligations attachés à la décision n° 2016-1520 modifiée précitée, la société Free Caraïbe est devenue titulaire des fréquences initialement attribuées à Free Mobile.

L'ensemble des droits et obligations attachés à la décision n° 2016-1520 modifiée précitée ont été repris dans la décision n° 2017-1038 de l'Autorité du 5 septembre 2017, en particulier les obligations issues des engagements pris par la société Free Mobile dans le cadre des appels à candidatures susmentionnés.

### 1.1.2 Obligations en matière de déploiement

Les obligations de déploiement auxquelles est soumise la société Free Caraïbe sont énoncées à la partie 2 du cahier des charges annexé à la décision n° 2017-1038 susvisée.

Il est précisé à la partie 2.1 du cahier des charges sur la définition de la notion de couverture que :

*« Les obligations de déploiement auxquelles est soumis un titulaire de fréquences sont définies sur la base de deux types de services :*

*la fourniture d'un service téléphonique ;*

*la fourniture d'un accès mobile à très haut débit.*

*Un accès mobile à très haut débit est défini comme un accès fourni par un équipement de réseau mobile permettant un débit maximal théorique pour un même utilisateur d'au moins 60 Mbit/s dans le sens descendant. La notion de réseau mobile est comprise au sens d'un réseau du « service mobile » tel que défini par l'Union internationale des télécommunications, pouvant être utilisé pour la fourniture d'un accès qu'il soit mobile, nomade ou fixe.*

*Le réseau mobile à très haut débit du titulaire correspond au réseau fournissant, par l'utilisation de fréquences du titulaire, un service téléphonique et un accès mobile à très haut débit.*

*Pour le contrôle des obligations de déploiement, la zone de couverture du titulaire correspond à la partie du territoire dans laquelle le service concerné est disponible dans au moins 95% des tentatives de connexion. Cette disponibilité est assurée à l'extérieur des bâtiments, elle est effective 24 heures sur 24 notamment aux heures chargées et elle est vérifiée conformément aux dispositions de la partie 2.3 du présent document. » ; la partie 2.3 précisant notamment que « le titulaire transmet à l'Arcep, à sa demande et au moins à chacune des échéances (22 novembre 2018, 22 novembre 2022 et le cas échéant 22 novembre 2026), les informations relatives au déploiement de son réseau mobile à un niveau suffisamment fin pour rendre compte des diversités géographiques et démographiques. ».*

Les obligations de déploiement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin sont définies aux parties 2.2.1 à 2.2.5 du cahier des charges en application desquelles :

*« Conformément à son dossier de demande de cession de fréquences, dans lequel le titulaire s'est engagé à respecter l'intégralité du cahier des charges précisant les conditions d'utilisation des fréquences prévues par la décision n° 2016-1520 modifiée, le titulaire est tenu de fournir un service téléphonique et un accès mobile à très haut débit à la population [des territoires listés dans le tableau ci-après] dans des proportions respectant les valeurs minimums ci-dessous pour les dates d'échéance suivantes : »*

<b>Date</b>	<b>22 novembre 2018</b>	<b>22 novembre 2022</b>	<b>22 novembre 2026</b>
Proportion de la population de la Guadeloupe	50%	90%	99,8%
Proportion de la population de Guyane	30%	70%	--
Proportion de la population de la Martinique	50%	90%	99,5%
Proportion de la population de Saint-Barthélemy	75%	90%	99,5%
Proportion de la population de Saint-Martin	75%	90%	99,5%

*« Le titulaire satisfait ses obligations de déploiement par l'utilisation des fréquences qui lui sont attribuées dans le cadre de la présente autorisation et, le cas échéant, d'autres fréquences dont il serait par ailleurs titulaire. »*

## 1.2 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 des éléments transmis par la société Free Caraïbe sur son absence de déploiement de sites au 22 novembre 2018 en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (RDPI) de l'Autorité a ouvert, par la décision n° 2018-1508-RDPI du 29 novembre 2018 susvisée, une instruction relative au manquement éventuel de la société Free Caraïbe aux dispositions de la décision n° 2017-1038 précitée.

Dans le cadre de cette instruction, la société a été invitée, par deux courriers de la rapporteure en date du 31 janvier 2019 et du 24 septembre 2020, à transmettre notamment des informations relatives à ses déploiements, et en particulier un calendrier prévisionnel de déploiement précisant la date à laquelle les taux de couverture de la population définis dans le cahier des charges devraient être atteints.

La société Free Caraïbe a répondu à ces deux questionnaires par deux courriers, respectivement en date du 26 février 2019 et du 14 octobre 2020.

## 1.3 La mise en demeure du 9 décembre 2020

Il est ressorti de l'instruction, et notamment des éléments transmis par la société Free Caraïbe, que celle-ci ne justifiait d'aucun déploiement pour la fourniture, par l'utilisation de ses fréquences, de services d'accès téléphonique et d'accès mobile à très haut débit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

Ainsi, au regard de l'ensemble des éléments du dossier, et après examen du rapport d'instruction, l'Autorité a, par décision susvisée n° 2020-1455-RDPI du 9 décembre 2020, mis en demeure la société Free Caraïbe :

- « de respecter au plus tard le 31 décembre 2021 les obligations de déploiement prévues par la partie 2 de l'annexe de la décision n° 2017-1038 de l'Arcep susvisée, en fournissant un accès téléphonique et un accès mobile à très haut débit à :
  - 50% de la population de la Guadeloupe ;
  - 30% de la population de la Guyane ;
  - 50% de la population de la Martinique ;
  - 75% de la population de Saint-Barthélemy ;
  - 75% de la population de Saint-Martin. »
- « de justifier à la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction de l'Autorité, au plus tard le 15 janvier 2022, du respect, au 31 décembre 2021, des obligations de déploiement visées à l'article 1. »

La décision de mise en demeure a été notifiée à la société Free Caraïbe par lettre recommandée avec accusé de réception le 18 décembre 2020.

Afin de procéder au contrôle de l'échéance fixée par la décision de mise en demeure, la rapporteure a adressé un questionnaire à la société Free Caraïbe, par courrier en date du 5 janvier 2022 par lequel il lui était demandé de fournir notamment les parts de population et de territoire couverts par ses services d'accès téléphonique et d'accès mobile à très haut débit, ainsi que les cartes de couverture associées, ainsi que toute information complémentaire qu'elle estimerait utile d'apporter.

Au vu de la réponse de la société Free Caraïbe en date du 19 janvier 2022, le rapport d’instruction de la rapporteure indique que :

- la société Free Caraïbe ne justifie pas de la fourniture, au 31 décembre 2021, par l’utilisation de fréquences dont elle est titulaire, de service téléphonique et d’accès mobile à très haut débit aux populations de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ;
- les éléments fournis par la société n’apparaissent pas de nature à justifier le retard pris dans la réalisation de ses obligations de déploiement ;
- la société n’a apporté, dans le cadre de l’instruction, aucun élément sur l’état de ses déploiements sur ces territoires et la date d’ouverture commerciale de ses services demeure inconnue.

#### 1.4 La notification des griefs du 12 avril 2022

Eu égard aux manquements constatés, il a été fait grief à la société Free Caraïbe, par la décision susvisée n° 2022-0783-RDPI du 12 avril 2022, de ne pas avoir, à la date du 31 décembre 2021, respecté son obligation :

- De fournir, en utilisant des fréquences qui lui ont été attribuées par la décision n° 2017-1038 susvisée et, le cas échéant, d’autres fréquences dont elle serait par ailleurs titulaire, un accès téléphonique et un accès mobile à très haut débit à 50% de la population de la Guadeloupe, soit une proportion de la population égale à celle qu’elle était tenue de couvrir au 22 novembre 2018, conformément au cahier des charges annexés à la décision n° 2017-1038 ;
- De fournir, en utilisant des fréquences qui lui ont été attribuées par la décision n° 2017-1038 susvisée et, le cas échéant, d’autres fréquences dont elle serait par ailleurs titulaire, un accès téléphonique et un accès mobile à très haut débit à 30% de la population de la Guyane, soit une proportion de la population égale à celle qu’elle était tenue de couvrir au 22 novembre 2018, conformément au cahier des charges annexés à la décision n° 2017-1038 ;
- De fournir, en utilisant des fréquences qui lui ont été attribuées par la décision n° 2017-1038 susvisée et, le cas échéant, d’autres fréquences dont elle serait par ailleurs titulaire, un accès téléphonique et un accès mobile à très haut débit à 50% de la population de la Martinique, soit une proportion de la population égale à celle qu’elle était tenue de couvrir au 22 novembre 2018, conformément au cahier des charges annexés à la décision n° 2017-1038 ;
- De fournir, en utilisant des fréquences qui lui ont été attribuées par la décision n° 2017-1038 susvisée et, le cas échéant, d’autres fréquences dont elle serait par ailleurs titulaire, un accès téléphonique et un accès mobile à très haut débit à 75% de la population à Saint-Barthélemy, soit une proportion de la population égale à celle qu’elle était tenue de couvrir au 22 novembre 2018, conformément au cahier des charges annexés à la décision n° 2017-1038 ;
- De fournir, en utilisant des fréquences qui lui ont été attribuées par la décision n° 2017-1038 susvisée et, le cas échéant, d’autres fréquences dont elle serait par ailleurs titulaire, un accès téléphonique et un accès mobile à très haut débit à 75% de la population de Saint-Martin, soit une proportion de la population égale à celle qu’elle était tenue de couvrir au 22 novembre 2018, conformément au cahier des charges annexé à la décision n° 2017-1038.

## 2 Observations de la société Free Caraïbe

Il ressort des observations écrites et orales formulées par la société Free Caraïbe, à la suite de la notification des griefs, les éléments suivants.

### 2.1 Sur les éléments apportés par la société Free Caraïbe

#### 2.1.1 Sur le retard pris dans ses déploiements

S'agissant des causes de retard, la société Free Caraïbe soutient tout d'abord dans ses observations écrites du 24 mai 2022 que la crise sanitaire, qui a « *fortement affecté les Caraïbes tout au long des années 2020 et 2021 [...] a manifestement eu un effet sur la capacité de Free Caraïbe de respecter avant fin 2021 la mise en demeure adoptée par l'Autorité fin 2020* ».

La société Free Caraïbe soutient ensuite que les difficultés de déploiement qu'elle a rencontrées « *ne lui sont pas directement imputables et ne relèvent pas d'une négligence dans l'appréciation des conditions nécessaires à l'accord* » de partage de réseaux mobiles qu'elle a passé avec la société Digicel dans les Antilles et en Guyane.

Par cet accord, signé en février 2020 et amendé le 16 décembre 2020, Free Mobile a fait le choix d'utiliser un réseau radio mobile commun avec Digicel. Le contrat prévoit, au travers de la société commune de Free Mobile et Digicel, dénommée « Madiacom », propriétaire et exploitante du réseau radio mobile commun, la mise en œuvre progressive, envisagée en deux ans, d'une mutualisation de réseau (RAN-sharing)<sup>1</sup> sur l'ensemble des territoires des Antilles et de la Guyane, avec partage croisé temporaire de leurs fréquences basses (800 MHz et 900 MHz), ainsi que, dans l'intervalle, l'accueil provisoire de Free Caraïbe sur les fréquences de Digicel. La société Free Caraïbe indique que les négociations avec Digicel ont fait apparaître la nécessité de changer les équipements<sup>2</sup> sur l'intégralité des sites du réseau radio mobile commun afin de pouvoir émettre les fréquences des deux opérateurs.

Free Caraïbe soutient en premier lieu que, lorsqu'il s'est agi d'opérer ce changement d'équipements, des difficultés d'accès à certains sites du réseau radio mobile commun sont apparues. La société Free Caraïbe affirme en particulier dans ses observations écrites du 24 mai 2022 que des difficultés d'accès aux infrastructures passives de [SDA], ont été « *une cause majeure de retard pour la mise en œuvre de ce swap* ».

En deuxième lieu, Free Caraïbe affirme qu'elle n'était pas en mesure d'anticiper ces difficultés d'accès aux infrastructures passives de [SDA].

En troisième lieu, Free Caraïbe soutient que même si les problèmes d'accès se concentrent sur le parc [SDA] qui ne représente pas l'intégralité des sites de Madiacom, ils ont impliqué des retards sur l'ensemble du projet. A cet égard, Free Caraïbe a expliqué lors de l'audition que les sites [SDA] sont disséminés sur l'ensemble des territoires concernés. Or, pour la mise en œuvre du projet de changement d'équipements qui concerne l'ensemble du réseau détenu par Free Caraïbe et Digicel via la joint-venture réseau Madiacom, il est nécessaire de réaliser les changements d'équipements de

---

<sup>1</sup> « [L]a mutualisation des réseaux (ou mutualisation des réseaux sans mutualisation des fréquences) est un partage d'installations actives sur lesquelles sont utilisées des fréquences de chaque opérateur associé au partage, l'exploitation de ces fréquences étant réalisée de manière séparée par chacun des opérateurs » (p. 9 des lignes directrices de l'Arcep sur le partage de réseaux mobiles publiées le 25 mai 2016)

<sup>2</sup> Opération dénommée « swap » par la société Free Caraïbe.

manière homogène par « *grappe géographique* ». Ainsi, selon Free Caraïbe, les problèmes d'accès sur le parc [SDA] entraînent des conséquences sur l'intégralité de ses déploiements.

Enfin, Free Caraïbe a également fait part de difficultés concernant le calendrier de déploiement. Free Caraïbe explique en particulier que les opérations techniques de changement d'équipements ne sont pas réalisées directement par elle mais par Madiacom, détenue à 50% par Digicel et à 50% par Free Caraïbe. Selon cette dernière, le fait que Madiacom ne lui a pas transmis tous les éléments sur la mise en œuvre de ces opérations techniques explique notamment qu'elle n'ait pas pu apporter plus de précision sur le calendrier de déploiement<sup>3</sup>.

### 2.1.2 Sur ses déploiements

Lors de l'audition du 22 juin 2022, la société Free Caraïbe a indiqué que les opérations techniques de changement d'équipements avaient pu commencer en Martinique et en Guadeloupe et qu'elles devaient débuter à la fin du mois de juin en Guyane et en septembre à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Au cours de l'audition, la société Free Caraïbe a fait état de l'évolution de ses déploiements en déclinant l'avancée des projets en fonction des différents territoires selon trois phases :

- sites prêts à faire l'objet du changement d'équipement ;
- sites sur lesquels le changement d'équipement a été réalisé ;
- sites sur lesquels le changement d'équipement a été réalisé et qui émettent les fréquences de Free Caraïbe.

Dans ses observations complémentaires en date du 22 juillet 2022, la société Free Caraïbe a précisé les propos tenus lors de l'audition sur ses déploiements et a transmis les dossiers de demandes d'autorisation d'implantation à l'ANFR pour 50 de ces sites (41 en Martinique, dont 29 avaient été déposés avant la fin du mois de juin, et 9 en Guadeloupe) en précisant que « *les dépôts de dossier vont se poursuivre à un rythme de 15 dossiers par semaine* ». Elle indique également, en s'appuyant sur une carte de couverture et sur des indicateurs de trafic data sur ses fréquences en bande 800 MHz, annexés à ses observations complémentaires, que « *29 sites en Martinique permettent d'obtenir une couverture 4G par Free Caraïbe en bande 800 MHz de 41,5 % de la population du territoire.* ».

La société Free Caraïbe a également indiqué lors de l'audition du 22 juin 2022, que l'objectif est de finir les opérations techniques de changement d'équipements [SDA], tout en précisant que cette finalisation n'était pas concomitante de l'utilisation de ses fréquences car une phase d'observation était nécessaire à l'issue de ces opérations afin de s'assurer de la qualité des nouveaux équipements. Elle a joint à ses observations complémentaires en date du 22 juillet 2022 le tableau suivant :

« [SDA] »

### 2.1.3 Sur le lancement de son offre commerciale

Dans ses observations écrites en date du 24 mai 2022, la société Free Caraïbe met en avant le lancement de ses offres commerciales le 17 mai 2022 pour démontrer en quoi son entrée sur le marché contribue « *à relancer la dynamique concurrentielle* ». Elle indique notamment avoir dépassé

---

<sup>3</sup> Free Caraïbe avait indiqué dans ses observations écrites en date du 24 mai 2022 que « *les services de l'Autorité [avaient] été formellement informés d'un calendrier de mise en œuvre du RAN sharing avant la décision de notification des griefs du collègue en date du 12 avril.* ».

l'obligation de proposer une offre à [SDA]€ qui figure dans son autorisation d'utilisation de fréquences du 5 septembre 2017 précitée, en proposant une « offre d'abondance pour 9,99€ », et que « par effet d'entraînement sur l'ensemble du marché, l'entrée de Free Mobile est de nature à permettre une division par au moins deux de la facture mobile des ménages dans ces territoires ultra marins ».

#### 2.1.4 Sur ses investissements

La société Free Caraïbe soutient dans ses observations écrites du 24 mai 2022 avoir « d'ores et déjà investi plus de 35 millions d'euros dans son réseau mobile dans la zone Antilles-Guyane, soit [SDA], avant le lancement commercial » et qu'elle « anticipe que ces investissements vont se poursuivre au cours des années à venir selon une trajectoire globalement cohérente avec celle du plan d'affaires initial ».

Elle soutient également que, contrairement au plan d'affaires communiqué à l'Autorité en 2016 dans son dossier de candidature où elle envisageait « un retour à l'équilibre entre les coûts et les revenus actualisés [...] [SDA] après le lancement commercial », « la valeur actualisée nette de ses investissements (hors valeur terminale) sera de l'ordre de [SDA] euros à l'échéance de ses attributions d'autorisation d'utilisation de fréquences actuelles, en 2036. ». La société a affirmé lors de l'audition que [SDA].

### 2.2 Sur la sanction proposée par la formation RDPI

Lors de l'audition du 22 juin 2022, le représentant de la formation RDPI a souligné que les éléments avancés par Free Caraïbe ne suffisent pas à justifier le non-respect de la mise en demeure et que, jusqu'à une date récente, Free Caraïbe n'avait toujours pas ouvert commercialement son service, privant ainsi de ses offres les consommateurs de Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Il a toutefois relevé, d'une part, le montant des investissements engagés par la société Free Caraïbe pour le déploiement d'un réseau commun avec Digicel, qui devrait permettre à Free Caraïbe d'exploiter ses propres fréquences, et d'autre part, le niveau attractif des offres que la société a lancées sur le marché le 17 mai 2022, lesquelles devraient contribuer à l'animation du jeu concurrentiel sur ces territoires.

Au regard de ces éléments, il a proposé une sanction financière, appréciée au regard du nombre d'habitants non couverts, d'un montant de 250 000 euros. Il a également proposé que cette décision soit rendue publique.

Lors de l'audition, la société Free Caraïbe n'a pas contesté le manquement. [SDA].

## 3 Analyse

### 3.1 Sur le non-respect des obligations prévues par la mise en demeure

Il ressort des pièces du dossier, et en particulier du courrier de la société Free Caraïbe en date du 19 janvier 2022, que la société Free Caraïbe n'a pas apporté la preuve de l'utilisation de ses fréquences afin de fournir un accès téléphonique et un accès mobile à très haut débit à 50% de la population de la Guadeloupe, à 30% de la population de la Guyane, à 50% de la population de la Martinique, à 75% de la population à Saint-Barthélemy et à 75% de la population de Saint-Martin au 31 décembre 2021.

La société Free Caraïbe a donc manqué aux obligations de déploiement prévues par la mise en demeure du 9 décembre 2020.

### 3.2 Sur les justifications et éléments prospectifs avancés par la société

S'agissant en premier lieu des retards de déploiement de Free Caraïbe, la formation restreinte souligne tout d'abord que l'impact de la crise sanitaire n'est pas de nature à lui permettre de s'exonérer de ses obligations.

En effet, les autres opérateurs ont continué à déployer de nouveaux sites sur les territoires des Antilles et de la Guyane pendant le délai laissé par la mise en demeure du 9 décembre 2020 susvisée, soit entre décembre 2020 et décembre 2021<sup>4</sup>. A cet égard, même si l'option retenue par la société Free Caraïbe d'utiliser le réseau commun qu'elle détient avec Digicel *via* Madiacom signifie qu'elle doit dans un premier temps réaliser des opérations techniques de changement d'équipement sur ce réseau plutôt que déployer de nouveaux sites, les déploiements réalisés par les autres opérateurs sur cette période montrent qu'il était possible d'effectuer des opérations techniques pendant la crise sanitaire.

Par ailleurs, il convient de souligner que des déploiements de sites requièrent *a priori* des délais plus importants que des changements d'équipements pour lesquels des sites existent déjà et ont déjà été déployés.

La formation restreinte relève ensuite que les éléments d'explication fournis par la société Free Caraïbe s'agissant des difficultés à mettre en œuvre les opérations techniques de changement d'équipements sur le réseau commun qu'elle détient avec Digicel découlent du choix stratégique qui a été opéré par la société sur la manière de déployer les fréquences qui lui ont été attribuées et de remplir ses obligations de couverture, et qu'il lui revenait en particulier dans ce cadre de vérifier que cela lui permettrait de respecter la première échéance de déploiement.

**Les éléments justificatifs avancés par Free Caraïbe sur le retard pris dans les déploiements ne sont donc pas de nature à remettre en cause le constat de manquement au 31 décembre 2021.**

S'agissant en second lieu des éléments relatifs aux investissements effectués par la société Free Caraïbe, au lancement de ses offres commerciales le 17 mai 2022, dans un premier temps sur d'autres fréquences que les siennes, ainsi qu'à ses déploiements en cours et à venir<sup>5</sup>, présentés lors de l'audition, ils ne sont pas non plus de nature à remettre en cause le constat de manquement au 31 décembre 2021.

La formation restreinte relève que le non-respect, par la société Free Caraïbe, des obligations en matière de déploiement prévues par la décision de mise en demeure a des conséquences dommageables sur la bonne utilisation du domaine public hertzien de l'Etat et sur l'aménagement numérique du territoire, auxquels l'Arcep a pour mission de veiller.

Toutefois, la formation restreinte observe tout d'abord que Free Caraïbe a d'ores-et-déjà investi plus de 35 millions d'euros dans son réseau mobile dans la zone Antilles-Guyane et que ses investissements ont vocation à se poursuivre. Ensuite, la formation restreinte note que la société Free Caraïbe a commencé à déployer ses fréquences sur certaines zones des territoires concernés par son attribution de fréquences. Enfin, la formation restreinte constate que Free Caraïbe propose des offres plus

---

<sup>4</sup> [Présentation PowerPoint \(anfr.fr\)](#)

<sup>5</sup> La formation restreinte note que le calendrier de mise en œuvre du RAN sharing n'avait été transmis ni à la rapporteure ni au greffe de l'Autorité dans la cadre de l'instruction devant la formation RDPI.

attractives que celles prévues par son attribution de fréquences précitée, ce qui est de nature à bénéficier aux consommateurs et à participer à la dynamique concurrentielle.

## 4 Conclusion

La formation restreinte de l'Arcep considère, au vu des faits et des motifs exposés ci-avant, qu'il y a lieu de sanctionner la société Free Caraïbe pour avoir manqué, à la date du 31 décembre 2021, aux obligations définies par la mise en demeure du 9 décembre 2020, de fournir en utilisant des fréquences qui lui ont été attribuées par la décision n° 2017-1038 susvisée et, le cas échéant, d'autres fréquences dont elle serait par ailleurs titulaire, un accès téléphonique et un accès mobile à très haut débit à 50% de la population de la Guadeloupe, à 30% de la population de la Guyane, à 50% de la population de la Martinique, à 75% de la population à Saint-Barthélemy et à 75% de la population de Saint-Martin.

Aux termes du III de l'article L. 36-11 du CPCE : « (...) *La formation restreinte peut prononcer à l'encontre de l'exploitant de réseau, du fournisseur de services, de l'attributaire de ressources en numérotation ou du gestionnaire d'infrastructure d'accueil en cause une des sanctions suivantes : (...) – une sanction dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, appréciée notamment au regard du nombre d'habitants, de kilomètres carrés ou de sites non couverts pour un réseau radioélectrique ou du nombre de locaux non raccordables pour un réseau filaire, sans pouvoir excéder le plus élevé des plafonds suivants : soit un plafond fixé à 1 500 € par habitant non couvert ou 3 000 € par kilomètre carré non couvert ou 450 000 € par site non couvert pour un réseau radioélectrique (...)* ».

Compte tenu de la nature des obligations de déploiement concernées en l'espèce, il convient d'apprécier le montant de la sanction pécuniaire au regard du nombre d'habitants non couverts par la société<sup>6</sup>, dans la limite de 1 500 € par habitant non couvert.

De plus, aux termes du VI du même article : « *Les décisions de la formation restreinte sont motivées et notifiées à l'intéressé. Elles peuvent être rendues publiques dans les publications, journaux ou services de communication au public par voie électronique choisis par la formation restreinte, dans un format et pour une durée proportionnés à la sanction infligée (...)* ».

En l'espèce, la société Free Caraïbe a été autorisée, par la décision n° 2017-1038 de l'Arcep susvisée, et à l'issue des procédures de sélection lancées sur proposition de l'Arcep par trois arrêtés du 29 janvier 2016, à utiliser de manière privative jusqu'au 21 novembre 2036, une partie du domaine public hertzien de l'Etat en contrepartie de certaines obligations, notamment de déploiement, en vue de fournir, par l'utilisation de ses fréquences un accès téléphonique et un accès mobile à très haut débit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

En décembre 2020, la société Free Caraïbe n'avait déployé aucun site en vue de fournir par l'utilisation de ses fréquences un service téléphonique et un accès mobile à très haut débit aux populations concernées, ce qui a conduit la formation RDPI à prononcer la mise en demeure susvisée.

A l'échéance de la mise en demeure, fixée au 31 décembre 2021, la société Free Caraïbe ne justifiait pas de la fourniture d'un service téléphonique et d'un accès mobile à très haut par l'utilisation de ses fréquences aux populations de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

---

<sup>6</sup> D'après les données de l'INSEE et les pourcentages de couverture que devait respecter Free Caraïbe, cela correspond à 490 960 habitants

De plus, les moyens soulevés par la société pour justifier du retard pris dans ses déploiements ne sont pas de nature à lui permettre de s'exonérer de ses obligations.

Dans la fixation d'une sanction pécuniaire proportionnée à la gravité du manquement commis, la formation restreinte tient compte, en l'espèce, de l'évolution des déploiements réalisés par la société Free Caraïbe depuis l'échéance de la mise en demeure, du lancement commercial de ses offres depuis le 17 mai 2022, en particulier de son « offre d'abondance » ainsi que des investissements déjà effectués et à venir dans son réseau.

Il résulte de ce qui précède, en particulier des conséquences dommageables pour la bonne utilisation du domaine public hertzien, l'aménagement numérique et l'intérêt des territoires, qu'il y a lieu de prononcer une sanction pécuniaire de 300 000 euros à l'encontre de la société Free Caraïbe.

En outre, eu égard aux exigences d'intérêt général qui s'attachent à ce que la présente décision soit rendue publique, la formation restreinte décide de publier, sous réserve des éléments relevant du secret des affaires, la présente décision, pendant un mois sur la page d'accueil du site internet de l'Autorité et de l'intégrer, dans la base de données des décisions publiées par l'Autorité, accessible sur son site internet. Cette décision n'identifiera plus nommément la société Free Caraïbe à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de sa première publication sur ce site internet.

**Décide :**

**Article 1.** Une sanction pécuniaire de 300 000 euros est prononcée à l'encontre la société Free Caraïbe.

**Article 2.** La présente décision sera publiée, sous réserve des éléments relevant du secret des affaires, pendant un mois sur la page d'accueil du site internet de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et intégrée dans la base de données des décisions publiées par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, accessible sur son site internet. Cette décision n'identifiera plus nommément la société Free Caraïbe à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de sa première publication sur ce site internet.

**Article 3.** La présente décision sera notifiée à la société Free Caraïbe.

Fait à Paris, le 26 septembre 2022,

Le président de la formation restreinte

Emmanuel GABLA