
Décision n° 2023-2055-RDPI
de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la
distribution de la presse
en date du 26 septembre 2023
portant mise en demeure de la société Orange de se conformer à son obligation
de participation au dispositif de couverture ciblée

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

Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment ses articles L. 32-1, L. 36-7, L. 36-11, D. 594 et D. 595 ;

Vu l'arrêté du 18 juillet 2001, modifié notamment par la décision n° 2018-0682 en date du 3 juillet 2018, 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 ;

Vu l'arrêté du 17 décembre 2020 définissant la troisième liste de zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020 (ci-après « arrêté 2020-3 ») ;

Vu l'arrêté du 17 décembre 2020 définissant la première liste de zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2021 (ci-après « arrêté 2021-1 ») ;

Vu l'arrêté du 27 septembre 2021 modifiant les listes des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour les années 2018, 2019, 2020 et 2021 ;

Vu l'arrêté du 24 octobre 2022 modifiant les listes des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour les années 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022 ;

Vu la décision n° 2001-0648 de l'Arcep en date du 7 septembre 2001, modifiée notamment par la décision n° 2018-0682 en date du 3 juillet 2018, attribuant des fréquences à la société Orange pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau mobile de troisième génération ;

Vu la décision n° 2006-0239 de l'Arcep en date du 14 février 2006, modifiée notamment par la décision n° 2018-0682 en date du 3 juillet 2018, autorisant la société Orange 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° 2010-0634 de l'Arcep en date du 8 juin 2010, modifiée notamment par la décision n° 2018-0682 en date du 3 juillet 2018, autorisant la société Orange à utiliser des fréquences pour établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public ;

Vu la décision n° 2018-1392 de l'Arcep en date du 15 novembre 2018 autorisant la société Orange à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz en France métropolitaine pour établir et exploiter un réseau radioélectrique mobile ouvert au public ;

Vu la décision n° 2019-0797-RDPI de l'Arcep en date du 06 juin 2019 relative à l'ouverture de la procédure prévue à l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques à l'égard de la société Orange ;

Vu la décision n° 2019-1045-RDPI de l'Arcep en date du 23 juillet 2019 portant mise en demeure de la société Orange de se conformer à son obligation de participation au dispositif de couverture ciblée ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 25 novembre 2021 adressé à la société Orange, et la réponse de la société reçue le 20 décembre 2021, complétée le 10 février 2022 ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 23 février 2022 adressé à la société Orange, et la réponse de la société reçue le 15 avril 2022, complétée le 2 mai 2022 ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 3 août 2022 adressé à la société Orange, et les réponses de la société reçue le 12 et le 21 octobre 2022 ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 6 janvier 2023 adressé à la société Orange, et les réponses de la société reçue le 20 janvier et le 22 février 2023, complétées le 2 février et le 2 mars 2023 ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 23 mai 2023 adressé à la société Orange, et la réponse de la société reçue le 28 juin 2023, complétée le 10 juillet 2023 ;

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 26 septembre 2023 ;

Pour les motifs suivants :

1 Cadre juridique

Au titre de l'article L. 32-1 du code des postes et communications électroniques (ci-après « CPCE »), l'Autorité prend notamment, « *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 ;*
[...] 7° *L'utilisation et la gestion efficaces des fréquences radioélectriques ; [...]* ».

1.1 Dispositions relatives au pouvoir de sanction de l'Autorité

L'article L. 36-7 du CPCE prévoit notamment que l'Autorité :

« 3° *Contrôle le respect des obligations résultant : a) [d]es dispositions législatives et réglementaires et des textes et décisions pris en application de ces dispositions au respect desquelles l'autorité a pour mission de veiller* » et « 3° bis [s]anctionne les manquements constatés aux obligations mentionnées au 3° 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 et de la distribution de la presse 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 ou, de toute autorité compétente en matière de numérotation d'un autre Etat membre de l'Union européenne pour les ressources de numérotation d'usage extraterritorial, 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, des opérateurs de centre de données, des fabricants de terminaux, des équipementiers de réseaux, des fournisseurs de systèmes d'exploitation, des attributaires de ressources de numérotation 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, un opérateur de centre de données, un fabricant de terminaux, un équipementier de réseaux, un fournisseur de système d'exploitation, des attributaires de ressources de numérotation 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, l'opérateur de centre de données, le fabricant de terminaux, l'équipementier de réseaux, l'attributaire de ressources en numérotation ou le gestionnaire est mis en demeure par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse 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, un attributaire de ressources en numérotation 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 Obligation de participation au dispositif de couverture ciblée

Par l'arrêté du 18 juillet 2001 susvisé et les décisions de l'Autorité n° 2001-0648, n° 2006-0239, n° 2010-0634 susvisées, la société Orange a été autorisée à utiliser des fréquences en bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz.

Ces autorisations ont été modifiées, à la demande de la société Orange, par la décision n° 2018-0682 susvisée, afin d'y inscrire de nouvelles obligations relatives à l'aménagement numérique du territoire.

Au titre de ces obligations, la société Orange « est tenu[e] de participer au dispositif de couverture ciblée ».

Par la suite, la société Orange a été autorisée, par la décision n° 2018-1392 susvisée, à utiliser des fréquences en bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz, du 25 mars 2021 au 24 mars 2031 pour les bandes 900 MHz et 1800 MHz et du 21 août 2021 au 20 août 2031 pour la bande 2,1 GHz.

Cette autorisation reprend l'obligation pour la société Orange prévue dans la décision n°2018-0682 de participer au dispositif de couverture ciblée.

Cela implique pour elle de respecter, notamment, une obligation de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit sur les zones du dispositif de couverture ciblée, une obligation de partage de réseaux et une obligation de transmission d'informations aux collectivités territoriales concernées et au ministre chargé des communications électroniques.

La partie 2.2 de l'annexe A de la décision n° 2018-0682 de l'Arcep modifiant les autorisations d'utilisation de fréquences de la société Orange dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz et la partie 3.2 de l'annexe de la décision n° 2018-1392 prévoient que :

« Le titulaire est tenu de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur chaque zone pour laquelle il a été désigné par arrêté au plus tard 24 mois après la date de publication de l'arrêté du ministre dans le cas où celui-ci serait publié l'année au titre de laquelle la zone est arrêtée ou au plus tard 24 mois après le 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la zone est arrêtée dans le cas où l'arrêté serait publié avant cette date¹.

Par exception, dans l'hypothèse où une collectivité territoriale (ou un groupement de collectivités territoriales) informerait le titulaire qu'elle entend lui mettre à disposition à un tarif raisonnable un emplacement (terrain, point haut, etc.) identifié après concertation avec lui, raccordé au réseau électrique et permettant l'installation d'une station de base pouvant couvrir la zone identifiée, le titulaire est tenu de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur la zone au plus tard 12 mois après la signature du procès-verbal de mise à disposition effective par la collectivité ou le groupement de collectivités territoriales de l'emplacement raccordé au réseau électrique et la délivrance des autorisations d'urbanisme².

Dès que la collectivité territoriale (ou le groupement de collectivités territoriales) l'informe qu'elle entend lui mettre à disposition un emplacement, le titulaire est tenu de procéder aux demandes d'autorisations d'urbanisme nécessaires à la mise en œuvre de ses obligations dans les meilleurs délais. Dans le cas où, après avoir indiqué au titulaire qu'elle comptait lui mettre à disposition un emplacement, la collectivité territoriale (ou le groupement de collectivités territoriales) se rétracterait, le titulaire est tenu de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur la zone au plus tard 24 mois à partir de la date à laquelle la décision de rétractation lui a été notifiée³».

¹ « Par dérogation, le titulaire est tenu de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur chaque zone figurant en annexe B de la présente autorisation au plus tard le 27 juin 2020 ou, le cas échéant, dans les délais et les conditions prévus par les deux paragraphes suivants ».

² « Si la signature du procès-verbal et la délivrance des autorisations d'urbanisme sont antérieures au 1er janvier de l'année au titre de laquelle la zone est arrêtée, le délai de 12 mois commence au 1er janvier de l'année au titre de laquelle la zone est arrêtée ».

³ « Si la décision de rétractation est notifiée avant le 1er janvier de l'année au titre de laquelle la zone est arrêtée, le délai de 24 mois commence au 1er janvier de l'année au titre de laquelle la zone est arrêtée ».

Il est par ailleurs précisé que :

« Le service de radiotéléphonie mobile fourni par le titulaire doit être disponible à l'extérieur des bâtiments pour des terminaux munis d'un filtre atténuateur de gain de -10 dB et être effectif 24 heures sur 24, y compris aux heures chargées ».

En outre, les parties 2.2 et 3.2 précitées prévoient une obligation de partage de réseaux :

« Dans chaque zone dont le titulaire doit assurer la couverture, le titulaire est a minima tenu de mettre en œuvre, conjointement avec les autres opérateurs pour lesquels la même zone a été arrêtée au titre de la même année, un partage des éléments passifs d'infrastructures.

Lorsqu'une zone a été arrêtée pour tous les opérateurs participants au dispositif de couverture ciblée et qu'à la date de publication de l'arrêté, ceux-ci ne fournissent pas dans cette zone de service de radiotéléphonie mobile à un niveau de « bonne couverture » au sens de la décision de l'Arcep n° 2016-1678 en date du 6 décembre 2016, le titulaire est tenu de mettre en œuvre, conjointement avec les autres opérateurs participant au dispositif, une mutualisation des réseaux permettant de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit sur la zone dans les délais susmentionnés.

Si le titulaire estime que la mise en œuvre de cette obligation de mutualisation des réseaux est susceptible de dégrader significativement la qualité de service de son réseau sur une portion du territoire comprenant tout ou partie de la zone arrêtée ou située à proximité de cette zone, il en informe les autres opérateurs participant au dispositif de couverture ciblée et produit les éléments justifiant cette dégradation. Dans ce cas, le titulaire a la possibilité, sur la zone concernée, de ne partager que les éléments passifs avec les autres opérateurs, à condition de prendre en charge les surcoûts que son absence de participation au dispositif de mutualisation des réseaux induit pour ceux-ci.

Les opérateurs participants au dispositif de couverture ciblée sont invités à conclure une convention de partage de réseaux radioélectriques qui prévoit le calendrier et les modalités techniques et financières dans lesquels seront mis en œuvre les partages de réseaux susmentionnés. En application des dispositions de l'article L. 34-8-1-1 du CPCE, cette convention est communiquée dès sa conclusion à l'Arcep ».

Ce dispositif de couverture ciblée vise « la couverture de 5000 zones par opérateur », le ministre chargé des communications électroniques étant chargé d'arrêter « pour chaque année la liste des zones à couvrir au titre du dispositif et, pour chaque zone, les opérateurs qui doivent y apporter leurs services ». Ces arrêtés pourront identifier « jusqu'à 600 zones par opérateur pour 2018, 700 pour 2019, 800 pour 2020, pour 2021 et 2022, puis 600 par an au-delà »⁴.

Pour les années 2020 et 2021, ces zones ont été notamment définies par les deux arrêtés du 17 décembre 2020 susvisés (l'arrêté 2020-3 et l'arrêté 2021-1), modifiés par les arrêtés du 27 septembre 2021 et du 24 octobre 2022 susvisés.

Par l'arrêté 2020-3 susvisé modifié, publié au *Journal officiel* de la République française le 26 décembre 2020, le ministre chargé des communications électroniques a défini la troisième liste des zones à couvrir, au plus tard le 26 décembre 2022, par les opérateurs de radiocommunication mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020. La société Orange est désignée par cet arrêté, conjointement avec les trois autres opérateurs pour couvrir 76 sites, conjointement avec les sociétés Free Mobile et Bouygues Telecom pour couvrir un site, conjointement avec les sociétés Bouygues Telecom et SFR pour couvrir quatre sites, conjointement avec les sociétés Free Mobile et SFR pour

⁴ Décision n° 2018-0682 susvisée, p. 9.

couvrir deux sites, conjointement avec la société SFR pour couvrir deux sites, conjointement avec la société Free Mobile pour couvrir sept sites et seul pour couvrir 19 sites.

Par l'arrêté 2021-1 susvisé modifié, publié au *Journal officiel* de la République française le 26 décembre 2020, le ministre chargé des communications électroniques a défini une première liste de zones à couvrir, au plus tard le 1^{er} janvier 2023, par les opérateurs de radiocommunication mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2021. La société Orange est désignée par cet arrêté, conjointement avec les trois autres opérateurs pour couvrir 359 sites, conjointement avec les sociétés Free Mobile et Bouygues Telecom pour couvrir deux sites, conjointement avec les sociétés Free Mobile et SFR pour couvrir un site, conjointement avec les sociétés Bouygues Telecom et SFR pour couvrir trois sites, conjointement avec la société Free Mobile pour couvrir huit sites et seul pour couvrir huit sites.

Lorsque différents opérateurs sont désignés pour une zone, ces derniers se répartissent la responsabilité des déploiements en choisissant un opérateur *leader*⁵. S'agissant des deux arrêtés précités, la société Orange indique être opérateur *leader* pour 133 sites.

Pour l'ensemble des zones listées par ces arrêtés, et conformément à son obligation de partage susmentionnée, la société Orange doit *a minima* mettre en œuvre, conjointement avec les autres opérateurs concernés, un partage des éléments passifs d'infrastructure. De plus, pour les zones qui concernent les quatre opérateurs, et lorsqu'à la date de publication de l'arrêté concerné, aucun des opérateurs n'y fournit de service de radiotéléphonie mobile à un niveau de « bonne couverture »⁶, la société Orange est tenue de mettre en œuvre, conjointement avec les autres opérateurs une mutualisation des réseaux permettant de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit sur chacune de ces zones dans les délais et conditions susmentionnés.

2 Exposé des faits

La formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (RDPI) de l'Autorité a ouvert, par la décision n° 2019-0797-RDPI du 6 juin 2019 susvisée 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 Orange aux dispositions de l'arrêté du 18 juillet 2001 susvisé et des décisions de l'Autorité n° 2001-0648, n° 2006-0239, n° 2010-0634 et n° 2018-1392 susvisées.

Par courriers en date du 25 novembre 2021, du 23 février 2022, du 3 août 2022, du 6 janvier 2023 et du 23 mai 2023, dans le cadre de l'instruction ouverte par la décision n° 2019-0797 susvisée, le rapporteur désigné pour instruire cette procédure a transmis, afin de disposer d'un état de la situation de la mise en service des sites visés par les deux arrêtés du 17 décembre 2020, plusieurs questionnaires à la société Orange auxquels elle a répondu notamment par des courriers en date du 20 décembre 2021, du 15 avril 2022, du 21 octobre 2022, du 22 février 2023 et du 28 juin 2023.

Dans les questionnaires transmis le 6 janvier 2023 et le 23 mai 2023, le rapporteur a interrogé la société Orange sur l'état d'avancement des sites devant être mis en service au titre du dispositif de couverture

⁵ Voir notamment en ce sens la décision n° 2019-0587 de l'Arcep en date du 22 mai 2019 approuvant un projet de contrat de partage des sites mobiles et autorisant les mises à disposition réciproques de fréquences dans les bandes 700 MHz et 800 MHz entre les sociétés Bouygues Telecom, Free Mobile, Orange et la société française du radiotéléphone – SFR, ainsi que l'avis n° 2018-0630 de l'Arcep en date du 31 mai 2018 sur le projet d'arrêté définissant la liste des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2018.

⁶ Au sens de la décision n°2016-1678 de l'Arcep en date du 6 décembre 2016 relative aux contenus et aux modalités de mise à disposition du public d'informations relatives à la couverture des services mobiles et aux méthodes de vérification de la fiabilité de ces informations, modifiée.

ciblée, notamment pour l'arrêté 2020-3 du 17 décembre 2020 susvisé, arrivé à échéance le 26 décembre 2022, et pour l'arrêté 2021-1 du 17 décembre 2020 susvisé, arrivé à échéance le 1^{er} janvier 2023. Dans ce questionnaire, le rapporteur demandait notamment à la société Orange, pour chaque site listé au sein des deux arrêtés du 17 décembre 2020 pour lequel un retard dans la mise en service serait constaté, des compléments permettant de documenter :

- les raisons pour lesquelles la société Orange ne fournirait pas de service de radiotéléphonie mobile, et/ou ne fournirait pas d'accès mobile à très haut débit, et les justificatifs associés ;
- le détail des raisons pour lesquelles les dates de mise en service prévues dans la réponse au questionnaire précédent auraient été repoussées ; et
- le cas échéant, les solutions qui seraient envisagées pour assurer la couverture de ces zones, ainsi que de nouvelles dates prévisionnelles de couverture.

Il ressort des informations transmises par la société Orange, notamment dans le cadre de sa réponse au questionnaire du rapporteur en date du 28 juin 2023, les éléments suivants :

Etat d'avancement au 19 mai 2023	Sites identifiés par l'arrêté 2020-3 du 17 décembre 2020	Sites identifiés par l'arrêté 2021-1 du 17 décembre 2020	Total
Nombre de sites que la société Orange est tenue de couvrir	111	381	492
Nombre de sites pour lesquels la société Orange indique être <i>leader</i> (ci-après dans le tableau les « sites <i>leader</i> »)	31	102	133
<i>Dont nombre de sites leader indiqués par la société Orange comme mis en service</i>	21	70	91
<i>Dont nombre de sites leader indiqués par la société Orange comme à mettre en service</i>	10	32	42
Nombre de sites <i>leader</i> indiqués par la société Orange comme à mettre en service, pour lesquels la société Orange indique qu'un bail est signé	7	12	19

Tableau n° 1 : état d'avancement transmis par la société Orange le 28 juin 2023 en réponse au questionnaire du rapporteur en date du 23 mai 2023

Parmi les 133 sites identifiés dans le cadre des deux arrêtés du 17 décembre 2020 susvisés, pour lesquels la société Orange indique être *leader*, la société Orange indique que 42 sites ne sont pas mis en service au 19 mai 2023 :

- S'agissant des 10 sites, pour lesquels la société Orange indique être *leader*, non mis en service dans le cadre de l'arrêté 2020-3 du 17 décembre 2020 susvisé modifié, la société Orange indique que quatre doivent être mis en service au quatrième trimestre 2023, cinq en 2024, dont deux au premier semestre, et un site pourrait faire l'objet d'une éventuelle demande d'abandon ou de modification de points d'intérêt.
- S'agissant des 32 sites, pour lesquels la société Orange indique être *leader*, non mis en service dans le cadre de l'arrêté 2021-1 du 17 décembre 2020 susvisé modifié, la société Orange indique que deux sites ont été mis en service en juin 2023, deux devraient être mis en service en juillet 2023, deux au troisième trimestre 2023, sept au quatrième trimestre 2023, un au

deuxième semestre 2023, 10 en 2024, dont deux au premier trimestre, deux au deuxième trimestre et un au premier semestre. La société Orange indique également que trois sites devraient être mis en service à une date indéterminée, et cinq ont fait l'objet d'une demande d'abandon ou de modification de points d'intérêt.

La société Orange explique le retard de mise en service des 42 sites principalement par des difficultés ou des retards de raccordements électriques, des blocages administratifs, des oppositions de riverains, et des retards pris dans l'avancée des travaux pour des raisons techniques ou météorologiques.

3 Constat des manquements et mise en demeure

3.1 Constat des manquements et appréciation

En vertu des décisions n° 2018-0682 et n°2018-1392 susvisées, la société Orange était notamment tenue de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur chacun des 133 sites figurant dans les arrêtés du 17 décembre 2020 susvisés, et sur lesquels elle indique être *leader*, dans les conditions prévues par ces mêmes décisions, respectivement au plus tard le 26 décembre 2022 et le 1^{er} janvier 2023.

Or, il ressort des éléments fournis par la société qu'au 19 mai 2023, soit plus de quatre mois après les échéances précitées, sur ces 133 sites, 42 n'avaient pas été mis en service.

La formation RDPI relève toutefois que la société Orange indique que deux sites supplémentaires ont été mis en service les 8 et 13 juin 2023 par la société Orange. Elle en prend acte et supprime ces sites, dans l'analyse qui suit, du nombre total de sites non mis en service.

Pour les 40 sites restant à mettre en service, les explications avancées par la société Orange pour justifier du retard ne sont pas de nature à l'exonérer de son obligation.

En premier lieu, la société Orange explique le retard de mise en service de ces 40 sites principalement par des difficultés ou des retards de raccordements électriques, des blocages administratifs, des oppositions de riverains, des échanges avec la mairie, d'autres administrations ou autorités et des retards pris dans l'avancée des travaux pour des raisons techniques ou météorologiques.

A cet égard, la formation RDPI constate que pour 22 sites, soit la société Orange n'apporte pas d'éléments suffisamment étayés sur les causes de retard dans la mise en service des sites, soit les justificatifs transmis sont incomplets. En particulier, pour un nombre important de sites, la société Orange ne fournit pas d'historique suffisamment précis des étapes clés du déploiement (phase de recherche du site, phase de négociation du bail, phase de travaux de mise en service⁷). De la même manière, le caractère incomplet des justificatifs transmis par la société Orange est souvent constaté pour les événements survenant dans les phases ultérieures de déploiement. Notamment, s'agissant des difficultés liées au raccordement électrique, la société Orange ne fournit pas toujours d'éléments permettant d'apprécier les délais dans lesquels les échanges avec le gestionnaire du réseau se sont déroulés. La société Orange ne fournit pas non plus systématiquement le justificatif de dépôt du Dossier d'information du Maire ou la déclaration préalable, qui permettent d'apprécier l'historique précis de l'état du déploiement des sites et donc les moyens et efforts engagés par la société Orange.

⁷ En particulier, en ne décrivant pas les événements qui se sont déroulés pendant les premiers mois suivant l'entrée en vigueur des différents arrêtés (comme par exemple, les premiers échanges avec les acteurs impliqués dans le déploiement, la date de début des premières études relatives aux sites candidats).

Ainsi, la société Orange n'apporte pas d'éléments suffisants pour justifier les causes de retard invoquées. Ils ne permettent notamment pas d'apprécier la mesure dans laquelle ces derniers ont placé la société Orange dans l'incapacité de mettre en service les sites concernés dans les délais impartis, ainsi que la diligence avec laquelle la société Orange a engagé les moyens nécessaires au respect de ces obligations.

En outre, la société Orange ne détaille pas systématiquement les solutions qui sont envisagées pour assurer la couverture de ces sites. A cet égard, les éléments fournis ne permettent notamment pas d'apprécier au mieux l'avancée du projet ainsi que la date de mise en service des sites concernés.

Pour les sites pour lesquels la société Orange a apporté des pièces justificatives et explications au retard pris, alors même que plus de quatre mois s'étaient écoulés depuis l'échéance de l'obligation, les explications avancées ne sont pas de nature à exonérer la société Orange de son obligation. Cette dernière reste ainsi tenue d'engager les moyens et efforts nécessaires au déploiement de ces sites.

En deuxième lieu, sur les cinq sites pour lesquels la société Orange a indiqué qu'ils auraient fait l'objet d'une demande d'abandon ou de modification de points d'intérêt, force est de constater qu'à ce stade, les sites concernés n'ont pas fait l'objet d'un retrait ou de modification par voie d'arrêté.

Enfin, pour de nombreux sites, les reports de calendrier, notamment entre les dates de mise en service annoncées dans les réponses de la société Orange au questionnaire du rapporteur en date du 6 janvier 2023, et celles annoncées dans les réponses de la société Orange au questionnaire du rapporteur en date du 23 mai 2023, et les échéances lointaines indiquées par la société Orange, interrogent quant aux moyens qu'elle met en œuvre afin de remplir son obligation de participation au dispositif de couverture ciblée.

Il résulte donc de l'ensemble de ce qui précède que la société Orange a méconnu son obligation de participation au dispositif de couverture ciblée dans les conditions prévues par les décisions de l'Arcep n° 2018-0682 et n° 2018-1392 susvisées et les arrêtés du 17 décembre 2020 susvisés.

Il apparaît nécessaire de s'assurer que la société engage les moyens nécessaires au respect de cette obligation.

3.2 Mise en demeure

Compte tenu de ce manquement et au regard notamment des objectifs prévus à l'article L. 32-1 du CPCE, relatifs en particulier à l'aménagement numérique du territoire, il apparaît justifié et proportionné de mettre en demeure la société Orange de se conformer à l'obligation de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur chacune des 40 zones sur lesquelles elle doit déployer un site en tant qu'opérateur *leader* figurant en annexe de la présente décision, dans un délai de 6 mois à compter de la notification de la présente décision, dans les conditions prévues par les décisions de l'Arcep n° 2018-0682 et n° 2018-1392 susvisées et les arrêtés du 17 décembre 2020 susvisés.

Ce délai apparaît raisonnable au regard de la capacité de production de la société Orange (à titre d'exemple la société Orange a déployé 513 nouveaux sites mobiles en France métropolitaine sur le quatrième trimestre de l'année 2022).

Afin de permettre le contrôle de cette échéance, la société Orange est mise en demeure de justifier du respect de ses obligations dans un délai de quinze jours suivant l'échéance fixée ci-avant.

Toutefois, si la société Orange devait faire état de difficultés exceptionnelles telles qu'elles l'empêcheraient de déployer les 40 sites pour lesquels elle est désignée opérateur *leader*, il conviendra

que cette dernière présente toutes les justifications adéquates lui permettant de démontrer qu'elle a mis en œuvre tous les moyens nécessaires à la résolution de ces difficultés et que celles-ci persistent.

De la même manière, si la société Orange devait faire état de zones pour lesquelles la collectivité territoriale (ou un groupement de collectivités territoriales) l'aurait informée qu'elle entend lui mettre à disposition à un tarif raisonnable un emplacement, raccordé au réseau électrique et permettant l'installation d'une station de base pouvant couvrir la zone identifiée, il conviendra que cette dernière présente toutes les justifications adéquates lui permettant de démontrer qu'un procès-verbal de mise à disposition effective par la collectivité ou le groupement de collectivités territoriales de l'emplacement raccordé au réseau électrique a été signé, dans les meilleurs délais et de bonne foi, et que les autorisations d'urbanisme ont été délivrées.

Enfin, la formation RDPI souligne que l'instruction ouverte sur le fondement de la décision n° 2019- 0797-RDPI du 6 juin 2019 susvisée se poursuit notamment concernant d'autres manquements éventuels de la société Orange à son obligation de participation au dispositif de couverture ciblée définie dans les décisions n° 2018-0682 et n° 2018-1392 susvisées, 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 Orange est mise en demeure de fournir, dans un délai de 6 mois à compter de la notification de la présente décision, des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur chacune des zones identifiées en annexe de la présente décision, pour lesquelles elle doit déployer un site en tant qu'opérateur *leader*, dans les conditions prévues par les décisions n° 2018-0682 et n° 2018-1392 susvisées, et en application des arrêtés du 17 décembre 2020 susvisés.
- Article 2.** La société Orange est mise en demeure de justifier à la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction de l'Autorité, au plus tard dans les quinze jours suivant l'échéance prévue à l'article 1^{er} de la présente décision, du respect de cet article.
- Article 3.** La présente décision sera notifiée à la société Orange par la directrice générale de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et sera publiée sur le site Internet de l'Autorité.

Fait à Paris, le 26 septembre 2023,

La Présidente

Laure de la Raudière

ANNEXE

Arrêté	Numéro Site	Nom région	Nom département	Grappe	Nom commune / Zone figurant dans l'arrêté
Arrêté du 17 décembre 2020 (2020-3)	2020_LOT2_ZN_07_01_S1	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	ARDÈCHE	2020_LOT2_ZN_07_01	ST-MONTAN
Arrêté du 17 décembre 2020 (2020-3)	2020_LOT2_ZN_77_18_S1	ÎLE-DE-FRANCE	SEINE-ET-MARNE	2020_LOT2_ZN_77_18	LUISETAINE S
Arrêté du 17 décembre 2020 (2020-3)	2020_LOT3_ZN_91_03_S4	ÎLE-DE-FRANCE	ESSONNE	2020_LOT3_ZN_91_03	ROINVILLE
Arrêté du 17 décembre 2020 (2020-3)	ZPG13202	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	BOUCHES-DU-RHÔNE	2020_LOT1_ZN_13_016	ROGNES
Arrêté du 17 décembre 2020 (2020-3)	ZPG27204	NORMANDIE	EURE	2020_LOT3_ZN_27_01	FRENEUSE-SUR-RISLE
Arrêté du 17 décembre 2020 (2020-3)	ZPG31206	OCCITANIE	HAUTE-GARONNE	2020_LOT3_ZN_31_03	GOUZENS
Arrêté du 17 décembre 2020 (2020-3)	ZPG41201	CENTRE-VAL DE LOIRE	LOIR-ET-CHER	2020_LOT3_ZN_41_01	LANDES LE GAULOIS
Arrêté du 17 décembre 2020 (2020-3)	ZPG66203	OCCITANIE	PYRÉNÉES-ORIENTALES	2020_LOT3_ZN_66_01	EVOL (OLETTE)
Arrêté du 17 décembre 2020 (2020-3)	ZPG77204	ÎLE-DE-FRANCE	SEINE-ET-MARNE	2020_LOT1_ZN_77_002	SIGNY-SIGNETS

Arrêté du 17 décembre 2020 (2020-3)	ZPG77205	ÎLE-DE-FRANCE	SEINE-ET-MARNE	2020_LOT2_ZN_77_12	LA GENEVRAYE
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	2020_LOT1_ZN_58_002_S2	BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	NIÈVRE	2020_LOT1_ZN_58_002	LUCENAY-LÈS-AIX
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	2020_LOT3_ZN_13_03_S1	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	BOUCHES-DU-RHÔNE	2020_LOT3_ZN_13_03	SAINT ESTEVE JANSON
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	2020_LOT3_ZN_13_04_S1	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	BOUCHES-DU-RHÔNE	2020_LOT3_ZN_13_04	SAINT REMY DE PROVENCE
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG03204	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	ALLIER	2020_LOT1_ZG_03_009	CHATELPERRON
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG04206	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	2020_LOT3_ZN_04_02	SAINT MICHEL L'OBSERVATOIRE
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG04207	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	2020_LOT3_ZN_04_10	SAINT PAUL SUR UBAYE
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG06204	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	ALPES-MARITIMES	2019_LOT3_ZN_06_010	TENDE
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG06206	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	ALPES-MARITIMES	2020_LOT2_ZN_06_03	LEVENS
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG09229	OCCITANIE	ARIÈGE	2020_LOT2_ZN_09_06	AULUS-LES-BAINS

Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG15214	AUVERGN E-RHÔNE- ALPES	CANTAL	2020_LOT1_ZN_ 15_006	ARCHES
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG26211	AUVERGN E-RHÔNE- ALPES	DRÔME	2020_LOT2_ZN_ 26_02	SAINT- JULIEN-EN- VERCORS
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG26212	AUVERGN E-RHÔNE- ALPES	DRÔME	2020_LOT2_ZN_ 26_03	SAINT- AGNAN-EN- VERCORS
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG26214	AUVERGN E-RHÔNE- ALPES	DRÔME	2020_LOT3_ZN_ 26_07	VALHERBAS SE
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG28203	CENTRE- VAL DE LOIRE	EURE-ET- LOIR	2020_LOT2_ZN_ 28_07	ST DENIS- D'AUTHOU (SAINTIGNY)
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG28204	CENTRE- VAL DE LOIRE	EURE-ET- LOIR	2020_LOT3_ZN_ 28_04	LEVAINVILL E
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG34207	OCCITANI E	HÉRAULT	2020_LOT1_ZG_ 34_001	OLARGUES
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG34208	OCCITANI E	HÉRAULT	2019_LOT2_ZN_ 34_506	LAUROUX
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG46210	OCCITANI E	LOT	2020_LOT2_ZN_ 46_05	BANNES
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG46212	OCCITANI E	LOT	2020_LOT1_ZN_ 46_009	CONCOTS
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG50207	NORMAN DIE	MANCHE	2020_LOT3_ZN_ 50_07	LA HAGUE
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG63217	AUVERGN E-RHÔNE- ALPES	PUY-DE- DÔME	2020_LOT2_ZN_ 63_01	AVEZE

Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG64216	NOUVELLE-AQUITAINE	PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	2019_LOT4_ZN_64_001	MONCAYOLLE
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG64220	NOUVELLE-AQUITAINE	PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	2020_LOT3_ZN_64_02	IHOLDY / ARMENDARITS
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG65204	OCCITANIE	HAUTES-PYRÉNÉES	2020_LOT3_ZN_65_04	CAMPAN
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG67204	GRAND-EST	BAS-RHIN	2020_LOT1_ZN_67_001	LEMBACH
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG67205	GRAND-EST	BAS-RHIN	2020_LOT3_ZN_67_01	OBERHASLACH
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG71210	BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	SAÔNE-ET-LOIRE	2020_LOT3_ZN_71_11	SAINT-RACHO
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG73210	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	SAVOIE	2020_LOT2_ZN_73_03	SALINS FONTAINE
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG76205	NORMANDIE	SEINE-MARITIME	2020_LOT3_ZN_76_02	CANOUVILLE BUTHOT MALLEVILLE-LES-GRÈS
Arrêté du 17 décembre 2020 (2021-1)	ZPG91202	ÎLE-DE-FRANCE	ESSONNE	2020_LOT3_ZN_91_03	ROINVILLE