

Décision n° 2024-2502-RDPI
de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la
distribution de la presse
en date du 12 novembre 2024
portant mise en demeure de la société Réseau Optique de France 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

AVERTISSEMENT

Le présent document est un document non confidentiel.

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

Vu la directive (UE) n° 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen ;

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 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 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 décision n° 2018-0792-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 Free Infrastructure ;

Vu la décision n° 2019-0939-RDPI de l'Arcep en date du 18 juillet 2019 portant mise en demeure de la société Free Infrastructure 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 et en matière de mise à disposition des informations à la maille de l'immeuble aux opérateurs tiers ;

Vu la décision n° 2020-1432 de l'Arcep en date du 8 décembre 2020 précisant les modalités de l'accès aux lignes 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 recommandation de l'Arcep en date du 8 décembre 2020 sur les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ;

Vu la synthèse des travaux et les recommandations de l'Arcep en date du 28 juillet 2023 sur les modalités tarifaires des raccordements finals des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 28 octobre 2022 adressé à la société Free Infrastructure, et les réponses de la société en date du 18 novembre 2022 ;

Vu le questionnaire de la rapporteure en date du 19 mars 2024 adressé à la société Réseau Optique de France, et les réponses de la société en dates des 12 avril 2024, 19 avril 2024, 14 mai 2024 et 25 octobre 2024 ;

Vu le rapport d'instruction de la rapporteure ;

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

Après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction le 12 novembre 2024 ;

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, des postes et de la distribution de la presse 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 des postes et de la distribution de la presse 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, des postes et de la distribution de la presse 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° et 3° bis du CPCE prévoit que l'Autorité :

« [c]ontrôle le respect des obligations résultant :

a) Des 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 [...]

3° bis Sanctionne 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, 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 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 notamment que « [t]oute 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 [...] ».

L'accès est fourni dans des conditions transparentes et non discriminatoires en un point [...] permettant le raccordement effectif d'opérateurs tiers, à des conditions économiques, techniques et d'accessibilité raisonnables. [...] Tout refus d'accès est motivé. [...]

L'accès [...] fait l'objet d'une convention entre les personnes concernées. Celle-ci détermine les conditions techniques et financières de l'accès. [...]

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 PM 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. »

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.

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

« 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. » (soulignement ajouté)

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. » (soulignements ajoutés)

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

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.

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 (soulignements ajoutés).

Enfin, dans son document de synthèse des travaux et recommandations sur les modalités tarifaires des raccordements finals des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné du 28 juillet 2023, l'Autorité a rappelé que « [c]ompte tenu de l'objectif de généralisation de la fibre optique jusqu'à l'abonné à l'horizon 2025, d'une appétence croissante de la population pour la technologie FttH et de la fermeture annoncée du réseau cuivre d'Orange qui s'échelonne jusqu'à 2030, le raccordement effectif de tous les abonnés aux réseaux FttH constitue un enjeu majeur ».

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)

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

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

La formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (RDPI) de l'Autorité a ouvert, par la décision n° 2018-0792-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 Free Infrastructure, désormais Réseau Optique de France, 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.

A titre de rappel, la société Free Infrastructure, désormais Réseau Optique de France, a été mise en demeure le 18 juillet 2019 :

- de se conformer à ses obligations en matière 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 pour 5 PM ;
- de respecter l'article L. 34-8-3 du CPCE et les articles 3 et 5 de la décision n° 2010-1312 de l'Arcep en redéfinissant les contours géographiques d'une ZAPM située sur la commune de Sarcelles ;
- de respecter l'obligation de mise à disposition des informations à la maille de l'immeuble prévue par l'article 14 de la décision n° 2015-0776 de l'Arcep.

Par ailleurs, par un courrier en date du 19 mars 2024, dans le cadre de la procédure ouverte par la décision n° 2018-0792-RDPI, la rapporteure désignée pour instruire cette procédure a transmis, afin de disposer d'un état de la situation de l'ensemble des PM de l'opérateur, un questionnaire à Réseau Optique de France, auquel il a répondu par trois courriers en dates du 12 avril 2024, 19 avril 2024 et 14 mai 2024 sur la base de données actualisées au 12 avril 2024. En outre, Réseau Optique de France a communiqué le dernier état de ses déploiements par courrier électronique en date du 25 octobre 2024.

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, modifiée par la décision n° 2023-0981 du 27 avril 2023

Dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, Réseau Optique de France a listé l'ensemble de ses PM indiquant pour chacun d'entre eux les informations suivantes :

- l'identifiant unique et pérenne ;
- son adresse ;
- ses coordonnées géographiques ;
- sa date de mise à disposition (« MAD ») ;
- le cas échéant l'identifiant unique et pérenne du Point de raccordement distant mutualisé (« PRDM ») ;
- le nombre de locaux situés sur la zone arrière du point de mutualisation (« ZAPM »)⁶ hors locaux des immeubles à l'état « abandonné ».

Réseau Optique de France a détaillé, pour chacun de ses PM, comme cela a été demandé par la rapporteure, le nombre de locaux concernés par chacune des catégories d'immeubles listées ci-dessous :

1. immeubles raccordables⁷ ;
2. immeubles raccordables sur demande (RAD)⁸ :
 - a. et ayant vocation à être rendu raccordables ultérieurement afin d'assurer la complétude du réseau ;
 - b. et qui pourraient demeurer de façon pérenne raccordables à la demande ;
3. immeubles non-raccordables ni raccordables sur demande (RAD) relevant :
 - a. de cas de refus émanant des propriétaires, syndicats de propriétaires ou autres tiers privés ;
 - b. de cas de refus émanant d'une autorité publique (par exemple non-conformité Architecte des Bâtiments de France, demande de permission de voirie rejetée, etc.) ;
 - c. de cas d'immeubles en cours de construction ou livrés qui n'ont pas encore pu être rendus raccordables ;
 - d. de cas différent des cas a, b et c.

La société Réseau Optique de France a indiqué que « *plusieurs locaux ciblés des zones arrières des PM de ROF ont été déployés par des opérateurs Tiers* ». Réseau Optique de France a fourni, pour certains de ces PM, le nombre total de locaux ainsi que le nombre de locaux sur immeubles non-raccordables ni raccordables sur demande (RAD) « *en excluant les locaux "signé", "déployé" ou "en cours de déploiement" des IPE Tiers* ».

Dans sa réponse au questionnaire de la rapporteure, Réseau Optique de France a listé les immeubles raccordables sur demande (RAD) en précisant la catégorie (2.a ou 2.b) à laquelle chacun de ces immeubles appartient. La société Réseau Optique de France a par ailleurs listé les immeubles non-raccordables ni raccordables sur demande (RAD) sur ses PM en précisant pour chacun d'entre eux la catégorie précitée (3.a, 3.b, 3.c et 3.d).

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

⁸ Local raccordable sur demande au sens de la recommandation du 7 décembre 2015 sur 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

S'agissant des immeubles relevant de cas de refus émanant des propriétaires, syndicats de propriétaires ou autres tiers privés, la société Réseau Optique de France a précisé pour certains de ces immeubles, la date de la première demande, la date du courrier de refus ainsi que le nombre de relances effectuées et la date de la dernière relance.

S'agissant des immeubles relevant de cas de refus émanant d'une autorité publique Réseau Optique de France a précisé pour certains de ces immeubles la date de la première demande, la date du courrier de refus ainsi que le nombre de relances effectuées et la date de la dernière relance. Réseau Optique de France a par ailleurs précisé que certains de ces immeubles ne sont pas raccordables en raison d'un « *problème appui aérien Enedis* ».

S'agissant des immeubles en cours de construction ou livrés qui n'ont pas encore pu être rendus raccordables (3.c), Réseau Optique de France a indiqué la date prévisionnelle de livraison de l'immeuble en cours de construction.

S'agissant des immeubles relevant de cas différent des cas a, b et c, la société Réseau Optique de France a précisé, pour certains d'entre eux, d'autres éléments pouvant expliquer leur caractère non-raccordable ni raccordable sur demande (RAD), notamment : « *Déployé par opérateur tiers* », « *En cours de déploiement par opérateur tiers* », « *Signé par opérateur tiers* », « *synonyme* », « *Déclaré Raccordable à la demande par opérateur tiers* », « *Déployé mais travaux sur centre commercial* ».

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 PM. 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.

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, 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, dans la présente décision, à compter de la mise à disposition du PM pour les PM ayant été mis à disposition jusqu'au 31 décembre 2018 et à compter de la déclaration « cible » de la ZAPM lorsque le PM n'a pas encore été mis à disposition au 31 décembre 2018.

D'après les données à disposition de la rapporteure dans le cadre de l'instruction, Réseau Optique de France compte 15 PM en dehors des zones très denses.

Parmi ces 15 PM se trouvent 6 PM pour lesquels la société Réseau Optique de France, auparavant Free Infrastructure a déjà été mise en demeure de respecter son 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, le 18 juillet 2019 par la décision de l'Autorité n° 2019-0939-RDPI.

Ainsi que présenté en partie 1.2, l'obligation de complétude doit « *garanti[r] 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* ».

Par conséquent, l'Autorité a conduit une analyse des PM sur lesquels des immeubles ni raccordables ni raccordables sur demande étaient identifiés pour les catégories de locaux présentés ci-avant en partie 2.

S'agissant de ces immeubles, les explications avancées par Réseau Optique de France ne sont pas satisfaisantes pour certaines des catégories d'immeubles listées dans sa réponse et présentées dans la partie 2.2, en particulier celles relatives aux cas de refus émanant d'une autorité publique (3.b) ainsi que celles relatives aux cas différents des cas précédents (3.d).

A cet égard, si les travaux de création ou de réparation de génie civil, les demandes d'autorisations et l'obtention d'accords des syndic peuvent, dans certains cas, allonger le délai moyen de déploiement, ceux-ci doivent intervenir dans le délai raisonnable de complétude, de 2 à 5 ans au plus en fonction des caractéristiques locales, prévu par la décision n° 2010-1312 susmentionnée. Ce délai raisonnable est suffisant pour permettre aux opérateurs d'infrastructure de résoudre des difficultés rencontrées, sauf à ce qu'elles relèvent de difficultés particulièrement longues à résoudre. Dans ce cas, l'opérateur devra le justifier, en démontrant que bien que s'étant attelé à les traiter suffisamment en amont dans son déploiement, et de manière diligente, ces difficultés l'ont matériellement empêché de terminer les déploiements dans un délai raisonnable. Concernant ces blocages, l'Autorité considère ainsi qu'il s'agit, sous réserve de difficultés exceptionnelles dûment justifiées, d'aspects opérationnels qu'il appartient à Réseau Optique de France de prendre en compte pour définir le programme et les moyens nécessaires au respect de ses obligations.

Ainsi, l'Autorité considère, qu'au regard des éléments recueillis dans le cadre de l'instruction, les causes invoquées par Réseau Optique de France ne justifient pas le caractère ni raccordable ni raccordable sur demande des locaux concernés, en l'absence d'explications étayées.

Par ailleurs, s'agissant des immeubles situés en zones arrière des PM de Réseau Optique de France qui auraient été rendus raccordables ou qui seraient en cours de déploiement par des opérateurs tiers, Réseau Optique de France n'a pas apporté les éléments permettant d'apprécier, immeuble par immeuble, la situation sur ces zones au regard de l'obligation de complétude.

Au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent, l'Autorité constate alors que, parmi les 15 PM, 4 PM présentent une part encore élevée de locaux ni raccordables ni raccordables sur demande sans élément suffisamment détaillé apporté par Réseau Optique de France.

L'Autorité estime donc que pour les 4 PM listés en annexe 1 (qui regroupent environ 43 000 locaux qui n'étaient pas raccordables au 25 octobre 2024) dont le délai pour se conformer à l'obligation de complétude a commencé avant le 2 avril 2019, Réseau Optique de France a méconnu son obligation de complétude des déploiements dans un délai raisonnable prévue à l'article 3 de la décision n° 2010-1312.

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, l'Autorité estime justifié et proportionné de mettre en demeure Réseau Optique de France 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 au 31 décembre 2025, pour les 4 PM listés en annexe 1.

Pour ceux des PM ayant fait l'objet de la mise en demeure par la décision de l'Autorité, n° 2019-0939-RDPI, la date de respect de l'obligation de complétude est désormais celle prévue par la présente décision et cette décision est abrogée.

En outre, afin de permettre le contrôle de cette obligation, la société Réseau Optique de France est mise en demeure de justifier de son respect au 31 janvier 2026.

Dans l'appréciation par l'Autorité du respect par Réseau Optique de France de l'obligation de complétude au 31 janvier 2026, si Réseau Optique de France devait faire état de difficultés exceptionnelles telles qu'elles l'empêcheraient de rendre certains locaux raccordables, il conviendra que Réseau Optique de France 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 PM déployés par Réseau Optique de France, pour lesquels des analyses plus détaillées de l'état des locaux et des justifications apportées par Réseau Optique de France concernant les locaux non raccordables pourront être menées.

L'Autorité souligne ainsi que l'instruction ouverte sur le fondement de la décision n° 2018-0792-RDPI de l'Arcep en date du 21 juin 2018 se poursuit concernant des manquements éventuels de la société Réseau Optique de France 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 Réseau Optique de France est mise en demeure de respecter, au plus tard le 31 décembre 2025, 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 4 points de mutualisation listés en annexe 1.
- Article 2.** La société Réseau Optique de France 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 2026, du respect de l'échéance du 31 décembre 2025 mentionnée à l'article 1^{er}.
- Article 3.** La décision de l'Autorité n° 2019-0939-RDPI en date du 18 juillet 2019 est abrogée.
- Article 4.** La présente décision sera notifiée à la société Réseau Optique de France par le directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et publiée sur le site internet de l'Autorité.

Fait à Paris, le 12 novembre 2024,

La Présidente

Laure de La RAUDIÈRE

Annexe 1 – liste des points de mutualisation

Reference du PM	Commune du PM
LAF94	Villejuif
BAC95	Gonesse
NOD13	Aix-en-Provence
ROI13	Aix-en-Provence