Avis n° 2026-0724-RDPI de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en date du 21 avril 2026 rendu à la demande de l'Autorité de la concurrence portant sur la saisine du Département-Région de Mayotte relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de l'internet haut débit et très haut débit à Mayotte

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 n° 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen ;

Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment ses articles L. 32-1, L. 33-1, L. 34-8-3 et L. 36-10 ;

Vu le code de commerce, notamment son article R. 463-9 ;

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 CPCE, 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 ;

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° 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 décision n° 2023-2801 de l'Arcep en date du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché de fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil pour le déploiement de réseaux de communications électroniques, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre ;

Vu la décision n° 2023-2802 de l'Arcep en date du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès local en position déterminée, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre ;

Vu la décision n° 2023-2803 de l'Autorité en date du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès de haute qualité, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre ;

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

Vu l'avis n° 2026-0112-RDPI de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en date du 29 janvier 2026 rendu à la demande de l'Autorité de la concurrence portant sur la saisine des sociétés Réunicable et Mayotte THD relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de l'internet haut débit et très haut débit à Mayotte ;

Vu le courrier en date du 23 mars 2026 par lequel le rapporteur général de l'Autorité de la concurrence sollicite l'avis de l'Arcep sur un acte de saisine du Département de Mayotte en date du 9 mars 2026 ;

Après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction le 21 avril 2026,

1 Objet de la saisine

Par une lettre en date du 6 mars 2026, le Département-Région de Mayotte a saisi l'Autorité de la concurrence à l'encontre des sociétés Orange et Orange Concessions (ci-après « Orange ») aux fins de faire cesser et sanctionner des pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre par Orange sur les marchés de l'internet haut et très haut débit à Mayotte.

En application de l'article R. 463-9 du code de commerce, par un courrier enregistré le 23 mars 2026, l'Arcep a été saisie pour avis par l'Autorité de la concurrence. L'Autorité de la concurrence a communiqué à l'Arcep une copie de la saisine du Département-Région de Mayotte comprenant une saisine au fond et une demande de mesures conservatoires.

Le Département-Région de Mayotte porte le réseau d'initiative publique de fibre optique. L'établissement et l'exploitation de ce réseau sont assurés par Mayotte THD, société de projet filiale du groupe Océinde, dans le cadre d'une délégation de service public attribuée par le conseil départemental de Mayotte.

Dans le cadre de la saisine au fond adressée par le Département-Région de Mayotte à l'Autorité de la concurrence, ce dernier *« sollicite des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence :*

> *- Qu'ils qualifient les pratiques décrites de pratiques anticoncurrentielles constitutives d'abus de position dominante, au sens des articles L. 420-1 du Code de commerce et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;*
>
> *- Qu'ils prononcent, à ce titre les injonctions nécessaires pour faire cesser les pratiques abusives en cours et une sanction dissuasive à l'encontre des sociétés mises en cause, conformément aux dispositions des articles L. 420-2 et L. 464-2 du Code de commerce »* ;

Afin de démontrer qu'« *Orange abuse de sa position dominante sur les marchés de l'internet haut et très haut débit à Mayotte* », le Département-Région de Mayotte soutient en synthèse que :

- *« Orange met en œuvre un abus d'exploitation conduisant à l'éviction de ses concurrents à court et moyen terme des marchés de gros et de détail »*
- *« Orange commet également un abus d'éviction sur le marché de gros de l'accès à la boucle locale fixe dès lors que le déploiement de son réseau FttH propre intervient nécessairement à*

un prix prédateur au vu de l'offre financière d'Orange Concessions remise dans la consultation pour l'attribution de la délégation de service public. »

Dans le cadre de sa demande de mesures conservatoires, le saisissant demande à l'Autorité de la concurrence *« d'intervenir pour ordonner :*

- *la suspension immédiate, à titre conservatoire et dans l'attente de la décision à intervenir au fond, du déploiement par Orange SA d'un réseau FttH sur ses fonds propres dans les communes de Dzaoudzi, Koungou, Mamoudzou, Pamandzi et Tsingoni, mesure qui implique, notamment, de cesser les travaux engagés, de cesser de mener les études de déploiement comme de solliciter des permissions de voirie et autres autorisations d'occupation des sols aux gestionnaires de voirie ;*
- *la suspension immédiate, à titre conservatoire et dans l'attente de la décision à intervenir au fond, des négociations et/ou de l'exécution des contrats déjà conclus entre Orange et tout opérateur commercial pour accéder à son réseau FttH en cours de déploiement dans les communes de Dzaoudzi, Koungou, Mamoudzou, Pamandzi et Tsingoni, en application de l'article L. 420-3 du Code de commerce. Cet article prévoit que tout engagement, convention ou clause contractuelle se rapportant à une pratique mentionnée aux articles L. 420-1 et L. 420-2 est nul. Autrement dit, s'il s'avère que la stratégie d'Orange relève d'une pratique anticoncurrentielle (abus de position dominante, verrouillage, entente voire exploitation abusive), les engagements conclus peuvent être annulés. Cette solution a d'ailleurs déjà été mise en œuvre par l'Autorité dans le cadre de mesures conservatoires ;*
- *une obligation d'Orange, à titre conservatoire et dans l'attente de la décision à intervenir au fond, de non-démarchage commercial auprès des opérateurs commerciaux prospects de son réseau FttH le temps de l'instruction au fond ;*
- *une obligation d'Orange, à titre conservatoire et dans l'attente de la décision à intervenir au fond, de négocier de bonne foi avec le Département et son délégataire, la société Mayotte THD, les modalités techniques et tarifaires d'acquisition par ces derniers des éléments du réseau FttH déjà déployés par Orange dans les communes de Dzaoudzi, Koungou, Mamoudzou, Pamandzi et Tsingoni Cette solution a d'ailleurs déjà été mise en œuvre par l'Autorité dans le cadre de mesures conservatoires ;*
- *plus généralement, la cessation de toute pratique illicite, de quelque nature qui puisse être de nature à suspendre les pratiques illicites constatées par Mayotte. »*

Au soutien des demandes de mesures conservatoires, le Département-Région de Mayotte allègue en synthèse que les abus qu'Orange est susceptible de commettre « *portent atteinte de manière grave et immédiate à l'économie générale, au secteur intéressé, au projet départemental et aux intérêts des consommateurs. »*

Par décision du 19 mars 2026, l'Autorité de la concurrence a joint l'instruction de cette saisine à celle du 4 novembre 2024 des sociétés Mayotte THD et Réunicable de pratiques mises en œuvre dans le secteur de l'internet haut débit et très haut débit à Mayotte pour laquelle l'Arcep avait rendu un avis n° 2026-0112-RDPI en date du 29 janvier 2026 à la demande de l'Autorité de la concurrence. Cet avis est annexé au présent avis.

Par le présent avis, la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (RDPI) de l'Arcep communique ses observations à l'Autorité de la concurrence saisie de ces demandes.

2 Contexte de la saisine et cadre juridique applicable aux opérateurs

L'Arcep relève que la saisine de l'Autorité de la concurrence par le Département-Région de Mayotte s'inscrit en continuité de celle déjà initiée devant elle par les sociétés Mayotte THD et Réunicable au soutien de l'existence de pratiques anticoncurrentielles qui auraient été commises par l'opérateur Orange sur les marchés de l'internet haut et très haut débit à Mayotte. L'Arcep, déjà saisie de cette première affaire, entend rappeler de façon synthétique quelques éléments de contexte sur la situation locale des réseaux fixes déployés à Mayotte et sur le cadre juridique applicable aux opérateurs qui avait été décrit dans son précédent avis.

S'agissant du contexte dans lequel intervient cette saisine, il convient tout d'abord de rappeler que le territoire du Département-Région de Mayotte a subi de lourds dommages lors du passage du cyclone Chido en décembre 2024. Le cyclone a notamment causé des dégâts extrêmement importants aux infrastructures de génie civil et aux réseaux fixes et mobiles de communications électroniques.

Il convient aussi de rappeler qu'en 2025, deux opérateurs d'infrastructures, Mayotte THD, attributaire d'une délégation de service public signée par le Département-Région de Mayotte le 14 janvier 2025 dans le cadre d'un réseau d'initiative publique à la suite d'un appel d'offre initié le 14 mars 2022, et Orange, ont déclaré des intentions de déploiements FttH sur le territoire de Mayotte[1] avec des superpositions sur 5 communes parmi les plus denses de l'île et par la suite lancé ces déploiements. Pour plus de détail notamment sur la chronologie des évènements, l'Arcep renvoie à la partie 2 de son précédent avis n° 2026-0112-RDPI annexé au présent avis.

S'agissant du cadre de régulation applicable aux opérateurs, celui-ci est de nature différente selon le rôle et les activités de l'opérateur en question.

En tant qu'opérateurs d'infrastructure[2] déployant et exploitant des réseaux en fibre optique, Mayotte THD et Orange sont soumis aux mêmes obligations issues du cadre de régulation dit « symétrique », en particulier aux obligations de consultation préalable et de complétude des déploiements FttH en zone moins dense. Pour plus de détail, l'Arcep renvoie sur ce point à la partie 3 de son précédent avis n° 2026-0112-RDPI annexé au présent avis.

En tant qu'opérateur puissant sur le marché du haut et du très haut débit sur le territoire national, Orange est soumis à des obligations dites « asymétriques » concernant l'accès à ses infrastructures de génie civil, l'accès à son réseau cuivre et la fermeture de ce réseau. Pour plus de détail, l'Arcep renvoie sur ce point à la partie 4 de son précédent avis n° 2026-0112-RDPI annexé au présent avis.

L'Arcep veille au respect de ces obligations par les opérateurs. Elle a en particulier, dans sa formation compétente, mis en place des mesures d'instruction spécifiques pour suivre la situation à Mayotte dans le cadre de procédures déjà ouvertes à l'encontre d'Orange sur un périmètre plus large. Ces mesures d'instruction spécifiques n'ont à ce stade pas conduit à constater de manquement à ces obligations de nature à justifier de prononcer des mises en demeure.

---

[1] Le 19 mars 2025, Orange a fait connaître son intention procéder au déploiement de son propre réseau sur cinq communes du territoire mahorais – Dzaoudzi, Koungou, Mamoudzou, Pamandzi et Tsingoni pour environ 28 000 locaux – situées au sein de la zone d'initiative publique existante de Mayotte. Le 21 mars 2025, Orange a organisé une consultation préalable à ses déploiements des opérateurs présents sur la liste prévue par l'article R. 9-2 du code des postes et des communications électroniques. Cette consultation a donné lieu à des contestations de Mayotte THD et du Conseil départemental de Mayotte.

Le 7 avril 2025, Mayotte THD a fait part de son intention de déploiement sur l'ensemble du territoire mahorais (17 communes pour 63 000 locaux) aux opérateurs concernés inscrits sur la liste prévue par le même article R. 9-2 lors d'une consultation préalable à ses déploiements. Cette consultation a donné lieu à des contestations d'Orange.

3 Evolution récente de la situation à Mayotte

L'Arcep tient à faire part à l'Autorité de quelques nouveaux éléments qu'elle estime pouvoir être utiles à l'instruction de l'Autorité de la concurrence.

L'Arcep note tout d'abord que les deux opérateurs d'infrastructure n'ont, depuis le précédent avis, pas revu les caractéristiques de leurs projets initiaux et que les déploiements actuellement menés par chacun des opérateurs se font sur la base des caractéristiques décrites dans les consultations qu'ils ont respectivement menées.

L'Arcep note aussi que, au regard des données à sa disposition, la couverture des réseaux FttH et leur commercialisation ont évolué de façon assez significative depuis son précédent avis. En effet, début mars 2026, Orange avait déployé 36 points de mutualisation et rendu raccordables 4 000 locaux dans les communes de Dzaoudzi, Koungou, Mamoudzou et Pamandzi alors que Mayotte THD avait déployé 16 points de mutualisation et rendu raccordables 2 000 locaux à Mamoudzou.

Les situations de superposition anticipées en 2025 tendent donc à se confirmer en 2026. Ainsi, la soutenabilité des investissements engagés pour le déploiement de la fibre optique à Mayotte, compte tenu de la configuration de l'archipel et de l'ampleur et de la localisation des superpositions de déploiement sur les zones les plus denses, continue de soulever des interrogations.

L'Arcep note enfin qu'Orange a procédé à un nouveau report, à janvier 2028, de la fermeture commerciale du réseau cuivre sur l'intégralité de l'archipel de Mayotte. Initialement prévue en janvier 2026, celle-ci avait déjà fait l'objet d'un premier report à janvier 2027.

Fait à Paris, le 21 avril 2026.

La Présidente

Laure de La Raudière

Annexe : Avis n° 2026-0112-RDPI en date du 29 janvier 2026 à la demande de l'Autorité de la concurrence

Avis n° 2026-0112-RDPI
de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse
en date du 29 janvier 2026 rendu à la demande de l'Autorité de la concurrence portant sur la saisine des sociétés Réunicable et Mayotte THD relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de l'internet haut débit et très haut débit à Mayotte

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 n° 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen ;

Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment ses articles L. 32-1, L. 33-1, L. 34-8-3 et L. 36-10 ;

Vu le code de commerce, notamment son article R. 463-9 ;

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 CPCE, 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 ;

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° 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 décision n° 2023-2801 de l'Arcep en date du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché de fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil pour le déploiement de réseaux de communications électroniques, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre ;

Vu la décision n° 2023-2802 de l'Arcep en date du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès local en position déterminée, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre ;

Vu la décision n° 2023-2803 de l'Autorité en date du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès de haute qualité, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre ;

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

Vu le courrier en date du 27 novembre 2025 par lequel le rapporteur général de l'Autorité de la concurrence sollicite l'avis de l'Arcep sur un acte de saisine de Réunicable et Mayotte THD en date du 4 novembre 2025 ;

Après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction le 29 janvier 2026,

1 Objet de la saisine

Par une lettre en date du 4 novembre 2025, les sociétés Réunicable (ci-après « Réunicable ») et Mayotte THD (ci-après le « Délégataire » ou « Mayotte THD ») ont saisi l'Autorité de la concurrence à l'encontre des sociétés Orange et Orange Concessions (ci-après « Orange ») aux fins de faire cesser et sanctionner des pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre par Orange sur les marchés de l'internet haut et très haut débit à Mayotte, dans le contexte du déploiement du réseau d'initiative publique de fibre optique porté par le département de Mayotte et son délégataire.

En application de l'article R. 463-9 du code de commerce, par un courrier enregistré le 27 novembre 2025, l'Arcep a été saisie pour avis par l'Autorité de la concurrence. L'Autorité de la concurrence a communiqué à l'Arcep une copie de l'intégralité de la saisine des sociétés Réunicable et Mayotte THD comprenant une saisine au fond et une demande de mesures conservatoires.

Réunicable est une filiale du groupe industriel réunionnais Océinde qui déploie et exploite des réseaux de fibre optique sur le territoire de La Réunion. Elle est également active sur le marché de détail et y commercialise des offres sous la marque Zeop.

Mayotte THD est une société de projet filiale du groupe Océinde, dédiée à la délégation de service public attribuée par le conseil départemental de Mayotte pour le déploiement d'un réseau d'initiative publique de fibre optique sur l'archipel.

Dans le cadre de la saisine au fond adressée par les sociétés Réunicable et Mayotte THD à l'Autorité de la concurrence, ces dernières « *sollicitent expressément des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence :*

> *- Qu'ils qualifient les pratiques décrites de pratiques anticoncurrentielles constitutives d'abus de position dominante, au sens des articles L. 420-1 du Code de commerce et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;*
>
> *- Qu'ils prononcent, à ce titre les injonctions nécessaires pour faire cesser les pratiques abusives en cours et une sanction dissuasive à l'encontre des sociétés mises en cause, conformément aux dispositions des articles L. 420-2 et L. 464-2 du Code de commerce* » ;

Afin de démontrer qu'« *Orange abuse de sa position dominante sur les marchés de l'internet haut et très haut débit à Mayotte* », les sociétés Réunicable et Mayotte THD soutiennent en synthèse que :

- « [p]*remièrement, Orange méconnaît l'ensemble des règles impératives encadrant le passage d'un réseau cuivre à un réseau fibre, en décidant de déployer son propre réseau FttH sur une partie du territoire de Mayotte. Orange entretient sciemment une opacité sur l'état réel du réseau afin d 'échapper à toute justification sur l'arrêt du cuivre à Mayotte.*
- [d]*euxièmement, Orange met en œuvre un abus d'exploitation qui verrouille le marché et donne lieu à l'éviction de ses concurrents à court et moyen terme. Orange exploite ainsi sa position de quasi-monopole sur la boucle locale fixe pour exercer, par effet de levier, une influence sur le marché de détail. Ce comportement lui permet de déployer un réseau FttH concurrent, ce qui décourage les investissements, influence les décisions économiques des acteurs locaux et porte atteinte à la rentabilité du réseau tiers, contribuant ainsi à déséquilibrer le Réseau d'Initiative Publique (ci-après le « RIP ») et porter atteinte à la concurrence. Un faisceau d'indices précis et concordants permet d'identifier la volonté d'Orange d'évincer ses concurrents, en premier lieu les sociétés saisissantes en rompant l'équilibre du projet porté par le RIP, et conduisant nécessairement à une restriction de la concurrence sur le marché de détail de l'offre de service internet très haut débit à Mayotte*.

- [t]*roisièmement, Orange commet un abus d'éviction sur le marché de gros de l'accès à la boucle locale dès lors que le déploiement de son réseau FttH propre intervient nécessairement à un prix prédateur pour ensuite recouper les coûts sur les prix du marché de gros et/ou de détail, au détriment des utilisateurs finals et des concurrents* »[3].

Dans le cadre de leur demande de mesures conservatoires, les saisissantes demandent à l'Autorité de la concurrence :

- « *la suspension immédiate des négociations et/ou des accords déjà conclus entre Orange et les opérateurs commerciaux, en application de l'article L. 420-3 du Code de commerce* […] *;*
- *la suspension du déploiement FttH d'Orange dans les zones couvertes par le projet de la délégation de service public (DSP) concernée le temps de l'instruction – afin de rétablir une concurrence effective et ouverte.*
- […] *d'imposer à Orange :*
    - *Une obligation de transparence et de communication auprès de l'ARCEP sur l'état du réseau cuivre à Mayotte ;*
    - *Une obligation de non démarchage commercial [auprès des opérateurs et des utilisateurs] le temps de l'instruction de la présente saisine ;*
    - *L'obligation de faciliter et garantir l'accès aux infrastructures nécessaires au déploiement du réseau fibre dans le cadre de la délégation de service public ;*
    - *Plus généralement, la cessation de toute pratique illicite, de quelque nature qu'elle puisse être et en particulier la suspension immédiate du déploiement de la fibre par Orange à Mayotte et à défaut le transfert à Mayotte THD de l'ensemble des éléments de réseau déployé par Orange* »

Au soutien des demandes de mesures conservatoires, les sociétés Réunicable et Mayotte THD soutiennent en synthèse que :

- d'une part, « *[l]es pratiques d'Orange portent une atteinte grave à l'économie générale, à celle du secteur intéressé, à l'intérêt [des entreprises plaignantes] et in fine des consommateurs* »[4] ;
- d'autre part, « *[l]es pratiques d'Orange portent une atteinte imminente à l'économie générale, à la concurrence dans le secteur intéressé, et in fine à l'intérêt des consommateurs* »[5].

Par le présent avis, la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (RDPI) de l'Arcep communique ses observations à l'Autorité de la concurrence saisie de ces demandes.

[3] Saisine de l'Autorité de la concurrence par les sociétés Réunicable et Mayotte THD, p. 1 et 2.

[4] Demande de mesures conservatoires à l'Autorité de la concurrence formulée par les sociétés Réunicable et Mayotte THD, p. 32 et s.

[5] Demande de mesures conservatoires à l'Autorité de la concurrence formulée par les sociétés Réunicable et Mayotte THD, p. 35 et s.

2 Contexte de la saisine

Sur le marché français, la fibre optique est devenue l'infrastructure de référence pour l'accès à l'internet à très haut débit en position déterminée. Le déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné résulte d'une conjonction entre dynamique industrielle portée par les opérateurs de communications électroniques et politiques publiques pour soutenir ce mouvement avec pour objectif une couverture rapide et massive sur l'ensemble du territoire national.

2.1 Le déploiement de la fibre optique au plan national

Le Gouvernement a lancé, en 2013, le Plan France Très Haut Débit (ci-après le « PFTHD »), conjuguant investissements publics et privés, avec pour ambition la généralisation des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné (« Fiber to the Home » – ci-après « FttH ») pour l'ensemble des locaux à usage professionnel ou d'habitation.

Les opérateurs qui exploitent ces réseaux sont dénommés opérateurs d'infrastructure. Ils doivent être distingués des opérateurs commerciaux, qui commercialisent les abonnements et peuvent procéder au branchement des abonnés sur le réseau de l'opérateur d'infrastructure. Un même opérateur peut cumuler à la fois une activité d'opérateur d'infrastructure et d'opérateur commercial. Les modalités et les obligations réglementaires applicables au déploiement des réseaux FttH par les opérateurs d'infrastructure diffèrent selon la zone géographique considérée, notamment en ce qui concerne l'architecture du réseau, pour tenir compte des spécificités des différentes zones (densités de population différentes, etc.). À cet égard, le déploiement des réseaux en fibre optique sur le territoire national s'inscrit dans le cadre de différentes zones ainsi distinguées :

- Les zones très denses (ZTD)[6] sont des communes à très forte concentration de population, et pour lesquelles il est économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer leurs propres infrastructures, au plus près des locaux ;
- La zone moins dense (ZMD) est définie comme l'ensemble du territoire n'étant pas situé en zones très denses, où les déploiements répondent à certaines contraintes économiques et techniques spécifiques qui rendent nécessaire une plus grande mutualisation des réseaux. Au sein de la zone moins dense, trois périmètres sont distingués :
    - La zone moins dense d'initiative privée : elle a été initialement définie à la suite d'un appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) organisé par le Gouvernement en 2011 pour révéler les projets de déploiement de réseaux en fibre optique sur fonds propres des opérateurs. En 2018, dans le cadre de l'article L. 33-13 du CPCE, ces projets de déploiements des opérateurs ont pris la forme d'engagements juridiquement opposables auprès du Gouvernement. Le respect de ces engagements est contrôlé par l'Arcep ;
    - Les zones AMEL : elles sont apparues dans le cadre du dispositif d'Appel à Manifestation d'Engagement Local (AMEL), lancé par le Gouvernement à la fin de l'année 2017. Il a permis aux collectivités territoriales de faciliter l'intervention d'un opérateur privé qui s'engage auprès du Gouvernement[7] à déployer un réseau FttH sur tout ou partie du territoire de la collectivité en complément des déploiements des opérateurs tiers, sur des zones initialement identifiées, en 2011, comme relevant de l'initiative publique ;

[6] Définies par la décision n° 2009-1106, la liste des communes considérées comme des zones très denses a été modifié par la décision n° 2013-147510.

[7] Selon les modalités de l'article L. 33-13 du CPCE.

- La zone moins dense d'initiative publique (ci-après « zone RIP ») : elle correspond à une grande partie du territoire sur laquelle, compte-tenu de la carence de l'initiative privée et sous l'impulsion du PFTHD, les déploiements ont été initiés et soutenus financièrement par les collectivités territoriales[8] dans le cadre de réseaux d'initiative publique (RIP).

Compte tenu des investissements nécessaires, le cadre de régulation pour le déploiement de la fibre optique a été élaboré pour favoriser l'investissement et la mutualisation de la partie terminale des réseaux.

Il ressort des chiffres collectés par l'Arcep auprès des opérateurs d'infrastructure, qu'au 30 septembre 2025, 42 millions des locaux étaient rendus raccordables aux réseaux FttH sur l'ensemble du territoire national, soit 93,5 % des locaux recensés.

2.2 Le déploiement de réseaux FttH à Mayotte

Le département de Mayotte se situe en zone moins dense. Le développement du haut débit y a débuté en avril 2012, à la suite de l'arrivée du câble optique sous-marin Lion2. Toutefois aucun projet significatif de déploiement du Très Haut Débit reposant sur une desserte en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) n'avait été engagé à Mayotte, en raison notamment de l'absence d'initiatives privées.

Cette absence d'initiative privée pour déployer le FttH sur le territoire a été relevée dans le Schéma Directeur Territorial d'Aménagement Numérique de Mayotte, mis à jour en avril 2021.

Dans ce contexte, le Conseil départemental de Mayotte a lancé un appel à projet dans le cadre du Plan France Très Haut Débit en septembre 2021, lequel a été publié sur le site de l'Arcep[9] conformément au cahier des charges du plan[10].

À la suite de cet appel à projet, et en l'absence de manifestation d'intention de la part d'opérateurs de déploiement sur tout ou partie du territoire de Mayotte, le Conseil départemental de Mayotte a initié, le 14 mars 2022, un appel d'offres pour la mise en œuvre de son projet de déploiement d'un réseau de fibre optique d'initiative publique. Mayotte THD et Orange Concessions ont répondu à cet appel d'offres en se portant candidats.

Le 14 décembre 2024, le passage du cyclone Chido sur l'archipel de Mayotte a causé des dégâts extrêmement importants aux infrastructures de génie civil et aux réseaux fixes et mobiles de communications électroniques.

Dans ce contexte de dégradation généralisée des infrastructures, les réseaux mobiles ont constitué un levier prioritaire pour assurer la continuité des services de télécommunication.

Dans la perspective d'un rétablissement rapide de l'accès aux services de télécommunications et à internet sur l'ensemble du territoire, l'Arcep a organisé, le 20 décembre 2024, une consultation publique[11] pour recueillir les demandes des opérateurs sur des attributions temporaires de fréquences pour le rétablissement et le renforcement capacitaire des réseaux mobiles ouverts au public à Mayotte. À l'issue de celle-ci, l'Arcep a délivré des autorisations d'utilisation de fréquences temporaires dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz et 2,6 GHz aux sociétés Orange, SRR et Telco

[8] Article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (ci-après « CGCT »). Aux termes de cet article, l'établissement par les collectivités territoriales d'un réseau en fibre optique doit notamment garantir son utilisation partagée et respecter le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés.

[9] https://www.arcep.fr/fileadmin/cru-1714402758/collect-pnthd/Mayotte_Consultation_formelle_octobre_2021.pdf

[10] 1.2.2 du cahier des charges du Plan France Très Haut Débit.

[11] Attributions temporaires de fréquences pour le rétablissement et le renforcement capacitaire des réseaux mobiles ouverts au public à Mayotte - CONSULTATION PUBLIQUE - Du 20 décembre 2024 au 9 janvier 2025

OI. L'Arcep a également lancé une seconde consultation publique du 6 mars 2025 au 7 avril 2025 afin de réinterroger les acteurs concernés sur les besoins en fréquences dans la bande 3,4 - 3,8 GHz, dans la perspective d'attributions pour une durée plus longue, pouvant aller jusqu'à 15 ans. L'Arcep a ainsi délivré le 17 avril 2025 des autorisations d'utilisation de fréquences à Mayotte aux sociétés Orange, SRR et Telco OI, dans la bande 3,4 – 3,8 GHz pour une durée de 15 ans.

Ces autorisations ont notamment vocation à pallier les risques de saturation des réseaux mobiles durant la période de rétablissement des infrastructures, en particulier dans le cas où ceux-ci seraient utilisés pour fournir des services d'accès fixes comme solution d'attente au déploiement de réseaux filaires à très haut débit.

Le 19 décembre 2024, le Conseil départemental de Mayotte a attribué la concession pour la construction et l'exploitation du réseau en fibre optique, sur l'intégralité de son territoire, à Mayotte THD. Le 15 janvier 2025, la délégation de service public a été signée entre le Conseil départemental de Mayotte et l'opérateur Mayotte THD.

Le 19 mars 2025, Orange a fait connaître son intention de procéder au déploiement de son propre réseau sur cinq communes du territoire mahorais – Dzaoudzi, Koungou, Mamoudzou, Pamandzi et Tsingoni pour environ 28 000 locaux – situées au sein de la zone d'initiative publique existante de Mayotte. Le 21 mars 2025, Orange a organisé une consultation préalable à ses déploiements des opérateurs présents sur la liste prévue par l'article R. 9-2 du code des postes et des communications électroniques. Cette consultation a donné lieu à des contestations de Mayotte THD et du Conseil départemental de Mayotte.

Le 7 avril 2025, Mayotte THD a fait part de son intention de déploiement sur l'ensemble du territoire mahorais (17 communes pour 63 000 locaux) aux opérateurs concernés inscrits sur la liste prévue par le même article R. 9-2 lors d'une consultation préalable à ses déploiements. Cette consultation a donné lieu à des contestations d'Orange.

Les deux opérateurs d'infrastructure n'ont pas revu les caractéristiques de leurs projets respectifs à la suite de ces contestations. Les déploiements actuellement menés par chacun des opérateurs se font sur la base des caractéristiques décrites dans les consultations initiales.

A la fin de l'année 2025, Orange avait déployé 29 points de mutualisation et rendu raccordables 3 700 locaux à Dzaoudzi, Koungou et Pamandzi. Les premiers points de mutualisation ont été mis à disposition par Orange le 28 août 2025. L'opérateur a annoncé le premier raccordement client – c'est-à-dire la première commercialisation - le 26 novembre 2025. A cette même date, Mayotte THD avait déployé 8 points de mutualisation à Mamoudzou. Les premiers points de mutualisation de l'opérateur ont été mis à disposition le 31 octobre 2025 et la commercialisation pourra démarrer à compter du 31 janvier 2026.

3 Sur le cadre juridique applicable aux opérateurs d'infrastructure dans le cadre du déploiement de réseaux en fibre optique

Il convient de rappeler le cadre applicable aux opérateurs d'infrastructure qui déploient des réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné.

Le droit de l'Union européenne consacre le principe de liberté de fourniture des réseaux et des services de communications électroniques. L'article 12 du code européen des communications électroniques[12] dispose en ce sens que « *Les États membres garantissent la liberté de fournir des réseaux et des services de communications électroniques, sous réserve des conditions fixées dans la présente directive* ». Ce principe est transposé en droit national. Aux termes de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), *« I. - L'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public de services de communications électroniques sont libres* […] », sous réserve du respect des règles portant sur les éléments listés au I de ce même article.

L'article L. 34-8-3 du même code instaure un principe de mutualisation de la partie terminale des réseaux FttH entre opérateurs et confie notamment la définition des modalités de mise en œuvre de ce principe à l'Arcep, en vue notamment d'assurer la cohérence des déploiements et une couverture homogène des zones desservies.

Sur le fondement de cette disposition, l'Autorité a précisé de manière objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée, les modalités de l'accès à la partie terminale des réseaux FttH. L'Arcep a adopté cinq décisions et huit recommandations qui constituent le cadre de régulation des réseaux FttH en France, également appelé « cadre symétrique ». Celui-ci fixe les règles de mutualisation applicables sur l'ensemble du territoire et prévoit la fourniture d'une offre d'accès passive au point de mutualisation. Les conditions techniques et tarifaires de cet accès doivent être raisonnables.

3.1 Sur les obligations de complétude des déploiements FttH et de consultation préalable en zone moins dense

Les modalités de l'accès aux lignes en fibre optique dans la zone moins dense sont précisées par la décision n° 2010-1312[13] de l'Autorité en date du 14 décembre 2010. L'article 3 de cette décision prévoit en particulier une obligation dite « de complétude » des déploiements des réseaux en fibre optique. Cette obligation impose à l'opérateur d'infrastructure FttH de déployer un réseau permettant de raccorder effectivement tous les logements et locaux à usage professionnel de la zone arrière d'un point de mutualisation (ou ZAPM) dans un délai raisonnable, à savoir entre 2 à 5 ans en fonction des caractéristiques locales.

Ce délai commence à courir à partir de la déclaration de cette zone arrière ZAPM en statut « cible », c'est-à-dire lorsque l'opérateur d'infrastructure a manifesté une intention ferme d'y déployer un réseau FttH à l'issue d'une consultation préalable.

L'obligation de complétude vise à permettre aux opérateurs commerciaux se raccordant à tout point de mutualisation de disposer d'un nombre de lignes raccordables suffisant pour fournir leurs services aux utilisateurs finals dans des conditions économiques viables. Elle concourt aussi à assurer, à terme,

[12] Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.

[13] Décision n° 2010-1312 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.

au niveau national, une couverture totale et homogène du territoire national en réseaux en fibre optique.

Cet article prévoit également une obligation concernant la taille de la zone arrière du point de mutualisation : « *(…) 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. (…)* ».

L'article 5 de cette même décision prévoit que dans la zone moins dense, dans un souci de cohérence du découpage géographique, la définition par l'opérateur d'une maille plus large et sa partition en zones arrière de points de mutualisation doivent être soumises à l'ensemble des acteurs par l'opérateur souhaitant déployer un réseau FttH sur une zone donnée. A cet égard, dans les motifs de la décision n° 2010-1312 précitée, l'Autorité a notamment indiqué que « [p]*our répondre à l'objectif de couverture du territoire de l'article L. 32-1 du CPCE et à l'objectif d'efficacité économique, il est nécessaire que les zones arrière de point de mutualisation s'articulent entre elles de manière à permettre une couverture progressive, cohérente et potentiellement complète du territoire en fibre optique*. […] /

Afin de prévenir de telles situations conduisant à une inefficacité dans les déploiements, de garantir la cohérence des déploiements et de permettre in fine la couverture la plus large possible du territoire, il est souhaitable que l'opérateur d'immeuble déployant dans une zone arrière de point de mutualisation donnée s'assure que son plan de déploiement comprenant ses zones arrière de points de mutualisation permette une couverture ultérieure des logements et locaux à usage professionnel périphériques. […]

Dès lors, il s'agit, d'une part, de définir la maille géographique plus large sur laquelle l'opérateur d'immeuble propose une partition cohérente, et, d'autre part, de s'assurer que la découpe proposée est pertinente. […] / *Imposer à l'opérateur d'immeuble de proposer un découpage en zones arrière de point de mutualisation d'une maille plus large qui serait la zone arrière de NRA, la commune ou l'intercommunalité représente une contrainte raisonnable*. […]

Pour déterminer la maille pertinente et la partition de cette maille et pour s'assurer du respect des règles d'urbanisme applicables, l'opérateur d'immeuble consultera les acteurs concernés, c'est-à-dire a minima :

- *les opérateurs présents sur la liste prévue par l'article R. 9-2 du CPCE ;*
- *la ou les communes desservies par la zone arrière du point de mutualisation ;*
- *la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales portant un schéma directeur territorial d'aménagement numérique tel que défini à l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) lorsque celui-ci existe ;*
- *le cas échéant, le groupement de collectivités territoriales compétent au sens de l'article L. 1425-1 du CGCT. »*

Les processus techniques et opérationnels de la mutualisation des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ont été précisés par la décision n° 2015-0776[14] de l'Autorité.

[14] Décision n° 2015-0776 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.

L'article 12 de cette décision prévoit que « [s]*ans préjudice de l'article 5 de la décision n° 2010-1312 de l'Autorité, tout déploiement d'un point de mutualisation extérieur doit être précédé d'une consultation préalable selon les modalités fixées par le présent article.* ».

L'article 13 de cette même décision précise que parmi les destinataires des informations transmises par l'opérateur d'immeuble (ou d'infrastructure) dans le cadre des consultations préalables aux déploiements prévues à l'article 12 figurent notamment les collectivités territoriales.

Enfin, la recommandation de l'Autorité du 24 juillet 2018 relative à la cohérence des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné indique notamment que : « *L'Autorité a pu être amenée à observer chez les opérateurs d'immeubles trois types de comportements susceptibles d'empêcher la bonne articulation, et par voie de conséquence la cohérence, des déploiements de réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique en dehors des zones très denses :*

- *la superposition inefficace des réseaux en fibre optique due à des déploiements non coordonnés d'infrastructures par plusieurs opérateurs d'infrastructure ;*
- *la préemption d'un territoire par un opérateur d'infrastructure lorsque la consultation préalable aux déploiements de réseaux en fibre optique n'est pas rapidement suivie de déploiements effectifs ; elle est à la fois susceptible de ralentir les déploiements, mais également de favoriser en réaction des déploiements en superposition ;*
- *l'écrémage de territoires dû à l'absence de déploiements de réseaux en fibre optique dans certains secteurs, pouvant conduire à des trous de couverture durables.*

Ces comportements sont susceptibles d'avoir des conséquences contraires aux objectifs poursuivis par l'Autorité et en particulier avec les objectifs fixés par le législateur au 3° et 4° du II de l'article L. 32-1 du code des postes et communications électroniques (CPCE), à savoir : « [l]e développement de l'investissement, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des communications électroniques », d'une part, et « [l]'aménagement et l'intérêt des territoires et la diversité de la concurrence dans les territoires », d'autre part. Plus particulièrement, ces comportements sont susceptibles de contrevenir aux objectifs de cohérence des déploiements et de couverture homogène des zones desservies par les réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné, rappelés par l'article L. 34-8-3 du CPCE. En effet, la superposition inefficace des réseaux est susceptible d'obérer l'aménagement du territoire et la diversité de la concurrence ; la préemption est susceptible de freiner le développement de l'investissement et la diversité de la concurrence dans les territoires ; l'écrémage est susceptible d'entrer en contradiction avec l'aménagement et l'intérêt des territoires et la diversité de la concurrence dans les territoires. Les conséquences de ces comportements sont détaillées dans les trois paragraphes suivants. »

Cette même recommandation indique également que *« [d]ès lors que, dans le cadre d'une consultation préalable, l'opérateur d'infrastructure a tenu le plus grand compte des avis exprimés à cette occasion, notamment ceux exprimés par un opérateur engagé à réaliser les déploiements sur la zone considérée, notamment au titre de l'article L. 33-13 du CPCE ou au titre d'un projet de réseaux d'initiative publique FttH s'inscrivant dans le cadre du plan France Très Haut Débit, et sauf à ce que l'opérateur d'infrastructure qui en est à l'origine renonce aux déploiements concernés par la consultation préalable (voir 3.2.1c) ci-dessus), les contours de ZAPM « cibles » et la localisation des PM « cibles » (et le cas échéant de leurs PRDM de rattachement) définis par cette consultation préalable devraient faire référence sur le territoire concerné. »*

Il résulte ainsi de ce qui précède que le cadre symétrique impose à tout opérateur d'infrastructure qui déploie un réseau FttH en dehors des zones très denses :

- d'organiser une consultation préalable des opérateurs et des collectivités locales concernées en amont de tout déploiement de réseaux en fibre optique ;
- de définir une partition en différentes zones arrière de points de mutualisation en tenant le plus grand compte des avis exprimés lors de la consultation préalable, afin

d'assurer la cohérence des déploiements et prévenir l'apparition de trous de couverture durables ou de recouvrements inefficaces. La consultation préalable doit en particulier être l'occasion d'une partition en ZAPM à une maille suffisamment large pour atteindre les objectifs de couverture du territoire prévue à l'article L. 32-1 du CPCE et d'efficacité économique.

3.2 Sur la mise en œuvre des projets de déploiements FttH d'Orange et de Mayotte THD à Mayotte

Le cadre symétrique de régulation susmentionné en partie 3.1 s'applique à tous les opérateurs d'infrastructure opérant sur le territoire national, qu'il s'agisse d'un projet porté par un acteur public ou un acteur privé.

Les obligations de complétude des déploiements et de consultation préalable à ces déploiements dans la zone moins dense – dont relève Mayotte - s'appliquent ainsi à Orange et à Mayotte THD.

Au cas d'espèce, chacun de ces deux opérateurs a respectivement procédé à des consultations concernant les caractéristiques de son projet comme le contour des ZAPM et la localisation des points de mutualisation. L'Arcep constate notamment que les contours des ZAPM des deux opérateurs sont différents et se superposent sur certaines communes, celles de Mayotte THD couvrant l'entièreté du territoire mahorais. Au regard des contours des ZAPM d'Orange, il apparaît aussi que les locaux du territoire mahorais périphériques à ces zones pourraient *a priori* être couverts ultérieurement par des ZAPM d'un autre opérateur d'infrastructure respectant les obligations du cadre symétrique en matière de taille des points de mutualisation.

Si, ainsi qu'il a été exposé précédemment, la superposition de réseaux peut s'avérer inefficace, le cadre symétrique de régulation n'empêche nullement un opérateur de déployer en connaissance de cause sur une zone qui aurait déjà été délimitée par un autre opérateur.

La circonstance que le projet de Mayotte THD, porté par le Conseil départemental de Mayotte, de procéder au déploiement de la fibre optique sur l'ensemble de l'archipel était publiquement connu est donc sans incidence sur la possibilité pour Orange, au regard du cadre de régulation symétrique, de procéder à des déploiements sur fonds propres. Eu égard à la règle de complétude qui s'applique à eux, chacun de ces deux opérateurs aura l'obligation de déployer les ZAPM dans un délai raisonnable de 2 à 5 ans, dès lors qu'il les a délimitées en statut « cible ».

Des situations de superposition de déploiements peuvent être observées tant en métropole, notamment dans la région Grand-Est entre Orange et le réseau d'initiative publique « Orne THD », qu'en outre-mer, en particulier en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, qui connaissent des cas de doubles, voire de triples déploiements, entre opérateurs privés.

Toutefois, si les situations de superposition ne sont pas inédites, la configuration sur l'archipel de Mayotte est de nature à soulever des interrogations pour la collectivité au regard de la soutenabilité des investissements engagés. En effet, le poids d'Orange sur le marché de détail, l'ampleur des superpositions envisagées et leurs localisations sur les zones les plus denses de l'île peuvent fragiliser le modèle économique initialement prévu par la délégation de service public.

4 Sur le cadre juridique applicable à Orange en qualité d'opérateur puissant

La régulation dite « asymétrique » permet d'imposer différentes obligations à un opérateur qualifié comme exerçant une influence significative sur un marché défini.

Orange, propriétaire du réseau cuivre historique et d'une part significative des infrastructures de génie civil, a été qualifié par l'Arcep, pour la période 2024-2028, d'opérateur exerçant une influence significative sur trois marchés différents et est soumis, à ce titre, au respect de différentes obligations sur chacun de ces marchés.

Les analyses de ces marchés et les obligations applicables à Orange en découlant figurent dans les trois décisions suivantes :

- la décision n° 2023-2801 de l'Arcep en date du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché de fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil pour le déploiement de réseaux de communications électroniques, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre (ci-après « la décision d'analyse du « marché GC » ») ;
- la décision n° 2023-2802 de l'Arcep en date du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès local en position déterminée, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre (ci-après « la décision d'analyse du « marché 1 » ») ; et
- la décision n° 2023-2803 de l'Arcep en date du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès de haute qualité, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre (ci-après « la décision d'analyse du « marché 2 » »).

4.1 Sur la régulation de l'accès au génie civil

4.1.1 Obligations générales

La décision d'analyse du « marché GC » impose à Orange, dans les zones où il est propriétaire ou gestionnaire des infrastructures de génie civil mobilisable pour le déploiement de réseaux de boucles locales et de collecte, de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à ces infrastructures de génie civil ou à des ressources et services qui y sont associés[15]. L'effectivité de cet accès s'apprécie au travers de plusieurs autres obligations imposées à Orange.

Premièrement, dans le cadre de son obligation pour l'accès aux infrastructures de génie civil souterraines et aériennes, Orange est notamment tenu, d'une part, de prévoir les processus permettant la rénovation des infrastructures mobilisables pour le déploiement de réseaux de boucles locales par des opérateurs tiers[16], et également, d'autre part, de mettre en place les processus permettant de réparer ses infrastructures de génie civil, aériennes ou souterraines, au bénéfice des opérateurs tiers ayant obtenu l'accès à ces infrastructures pour le déploiement de leur réseau[17].

[15] Article 3 de la décision d'analyse du « marché GC » : « [d]*ans les zones où Orange est propriétaire ou gestionnaire des infrastructures de génie civil mobilisables pour le déploiement de réseaux de boucles locales et de collecte, Orange fait droit à toute demande raisonnable d'accès à ces infrastructures de génie civil ou à des ressources et services qui y sont associés* ».

[16] Voir page 44 de la décision d'analyse du « marché GC » dans la section « Rénovation du génie civil éventuellement indisponible lors d'une demande d'accès en vue de déployer un réseau de fibre optique ».

[17] Voir page 51 de la décision d'analyse du « marché GC » dans la section « Réparation du génie civil pour maintenir les services sur les réseaux de boucles locales et de collecte.

Ces obligations sont retranscrites au sein de l'article 3 de la décision d'analyse du « marché GC », prévoyant que « [l]*orsque la demande d'accès est raisonnable, [Orange] offre a minima les prestations d'accès suivantes :* […]

- *processus de désaturation et rénovation efficaces, y compris pour le raccordement final, des infrastructures de génie civil mobilisables pour le déploiement de câbles de fibre optique permettant la mise en œuvre de ces opérations par les opérateurs tiers s'ils en font la demande, dans un délai sur lequel Orange s'engage selon la typologie d'interventions.* […]
- *processus de réparation des infrastructures de génie civil mobilisées pour le déploiement de réseaux de boucles locales et de collecte, permettant la mise en œuvre de ces opérations dans un délai sur lequel Orange s'engage, selon la typologie d'interventions* ».

S'agissant de l'obligation de rénovation (utilisée en vue de mobiliser des infrastructures de génie civil pour accueillir de la fibre qui n'est pas encore déployée), les motifs de la décision d'analyse du « marché GC » indiquent notamment qu'elle concerne les infrastructures en mauvais état et visent à rendre ces dernières à nouveau mobilisables[18]. Sont en particulier concernés les « ***supports aériens pour lesquels les efforts, au regard des déploiements envisagés de câbles de fibre optique, ne sont pas acceptables compte tenu des limites physiques. Il peut aussi s'agir de poteaux cassés (à remplacer) »,*** et « **les *conduites saturées ou en mauvais état »*** [19]**.**

Deuxièmement, l'article 8 de la décision impose à Orange de fournir toute prestation relative à ses offres de gros d'accès aux infrastructures de génie civil pour le déploiement de réseaux de boucles locales et de collecte, et notamment les prestations de rénovation de son génie civil, **dans des conditions non-discriminatoires.**

Les motifs de cette même décision précisent ainsi que « **[l]*es modalités de rénovation des infrastructures de génie civil doivent être non discriminatoires*** *et ainsi permettre à un opérateur de réaliser les opérations de rénovation dans des conditions identiques ou comparables à celles d'Orange »*[20]*.*

Dans cette optique, les motifs de la décision précisent qu'il est nécessaire qu'Orange mette en place plusieurs processus opérationnels permettant la rénovation des infrastructures de génie civil « *selon que l'opérateur souhait*[e] *intervenir en autonomie ou laisser Orange intervenir »*.

En effet, en parallèle du *« scenario dans lequel seul Orange est habilité à intervenir »*, l'Arcep estime raisonnable que celui-ci prévoie « *les processus opérationnels* [qui] *doivent permettre à l'opérateur de mettre en œuvre lui-même en tant que sous-traitant d'Orange des solutions de rénovation des infrastructures de génie civil d'Orange pour un traitement plus rapide des situations bloquant les déploiements. »*.

Troisièmement, l'article 20 de cette même décision impose à Orange, au titre de son obligation de fournir un accès effectif à son génie civil, « *un engagement de niveau de service et des garanties de niveau de service, **y compris relatifs aux délais de réalisation de travaux à la demande des opérateurs tiers clients de ces offres*** ».

À cet égard, les motifs de la décision indiquent que « *le respect par Orange de son obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès,* […] *doit notamment s'apprécier au regard de la qualité de*

---

[18] Voir page 46 de la décision d'analyse du « marché GC » : « *Dans un objectif d'efficacité des déploiements et de proportionnalité de l'obligation, il semble raisonnable que les demandes de rénovation auxquelles Orange doit faire droit se limitent à celles intervenant dans les phases d'étude, de commande d'accès ou de travaux. Ces demandes de rénovation doivent de plus concerner des tronçons effectivement non mobilisables et pour lesquels aucune solution de contournement non excessive n'a pu être identifiée, y compris en recourant à des infrastructures n'appartenant pas à Orange. L'opérateur demandeur doit ainsi fournir les éléments nécessaires à Orange afin que celui-ci s'assure que ces conditions sont respectées* ».

[19] Voir page 46 de la décision d'analyse du « marché GC ».

[20] Voir page 45 de la décision d'analyse du « marché GC ».

service fournie par ce dernier, en particulier à travers les conditions techniques de l'accès à ses infrastructures de génie civil souterraines et aériennes, ainsi qu'aux ressources et services associés, et des prestations associées, d'une part, et de réparation du génie civil endommagé, d'autre part.

En effet, ***une qualité de service d'Orange qui se traduirait par des délais excessifs ne saurait être regardée comme compatible avec les attentes des opérateurs et de leur abonné final, et partant, de la fourniture d'un accès effectif »[21].***

Enfin, il peut être noté que l'article 23 de cette même décision exige qu'Orange « *publie mensuellement des indicateurs de qualité de service pertinents* […] » et notamment qu'il « *mesure, transmet à l'Autorité et publie sur son site internet librement et facilement accessible le tableau de bord de* ***suivi des traitements des signalisations sur appuis aériens*** *tels que détaillé en Annexe 4.* ».

La maille des indicateurs publiés en application de cet article 23 ne permet en revanche pas de distinguer spécifiquement le territoire mahorais du reste du territoire national.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il apparaît qu'Orange est notamment tenu, dans le cadre de son obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à ses infrastructures de génie civil, de respecter une obligation de rénovation de son génie civil endommagé qui pourrait être mobilisé pour le déploiement de réseaux de boucles locales optiques par des opérateurs tiers. Il doit en particulier procéder sur demande des opérateurs tiers aux rénovations demandées dans un délai encadré et sans favoriser l'opérateur d'infrastructure FttH Orange ; et proposer aux opérateurs tiers la possibilité de rénover les poteaux en autonomie.

4.1.2 Les modalités de rénovation du génie civil mises en œuvre en application des obligations générales

En application des obligations précitées, Orange a défini trois modalités de rénovation de ses infrastructures de génie civil.

En premier lieu, Orange peut réaliser des rénovations « spontanées » de sa propre initiative, dans le cadre de la maintenance curative pour ses propres besoins sur son réseau cuivre.

En second lieu, l'opérateur prévoit également deux modalités de rénovation à la demande d'opérateurs tiers (ou d'Orange lui-même, l'opérateur d'infrastructure FttH Orange devant utiliser les mêmes processus que les autres opérateurs au titre de l'obligation de non-discrimination) permettant de répondre à leurs besoins propres et d'assurer l'effectivité de l'accès à son génie civil.

D'une part, Orange peut réaliser des rénovations à la suite d'un signalement reçu d'un opérateur client de son offre régulée « iBLO »[22]. Orange est tenu par des obligations de non-discrimination et de transparence s'agissant de cette modalité de rénovation. La décision d'analyse du « marché GC », en ses motifs, exige en effet que les délais dans lesquels Orange réalise les travaux sur demande d'un opérateur soient « *a minima (…) représentatifs de ceux observés lorsqu'Orange réalise des opérations de rénovation pour ses propres besoins* »[23]. Les indicateurs de qualité de service transmis par Orange à l'Arcep visent à s'assurer du respect de cette obligation de non-discrimination en comparant les performances proposées par celui-ci pour les besoins de l'opérateur tiers et pour ses besoins propres, notamment en termes de délais.

[21] Voir page 81 de la décision d'analyse du « marché GC ».

[22] L'accès aux infrastructures de génie civil d'Orange est actuellement matérialisé au travers d'une offre de référence de gros appelée « iBLO ». Cette offre, qui résulte de l'obligation d'accès au génie civil pesant sur Orange au titre des précédents cycles d'analyse de marché, permet un accès aux infrastructures de génie civil, souterraines et aériennes.

[23] Voir page 47 de la décision d'analyse du « marché GC ».

D'autre part, Orange a intégré dans l'offre « iBLO » précitée un processus permettant à un opérateur client de l'offre de procéder en autonomie au remplacement des appuis endommagés, en contrepartie d'un remboursement forfaitaire des frais de main d'œuvre engagés à cet effet. Cette possibilité de remplacement des appuis en autonomie est ouverte à la société Mayotte THD si celle-ci a souscrit à l'offre « iBLO » de la société Orange, lui permettant de réaliser les actions de rénovation pour ses propres besoins et notamment pour le déploiement de son réseau fibre.

S'agissant des rénovations en autonomie, les enjeux en matière de discrimination peuvent concerner les processus de retraits de poteaux, ou les délais d'instruction des dossiers de fin de travaux. Ces derniers font l'objet d'un suivi au travers d'indicateurs, mais certains indicateurs ne sont disponibles qu'à une maille nationale.

4.1.3 Sur la mise en œuvre de ces obligations par Orange

Dans la saisine adressée à l'Autorité de la concurrence, les sociétés Réunicable et Mayotte THD indiquent avoir dénoncé à l'Arcep divers manquements mis en œuvre par la société Orange et en particulier « [l]*e manquement aux obligations de non-discrimination, transparence et information* [dans la mesure où] *Orange disposerait d'une trop grande latitude dans la gestion du génie civil (notamment après le cyclone Chido de décembre 2024), au détriment de Mayotte THD* »[24].

En l'espèce, à la suite du passage du cyclone Chido, l'Arcep, dans sa formation compétente, a mis en place des mesures d'instruction spécifiques afin de s'assurer du respect par la société Orange de ses obligations de qualité de service, de non-discrimination et de transparence s'agissant de son génie civil. L'instruction des éléments transmis par Orange est encore en cours.

L'Autorité note qu'il ne ressort ni des éléments connus par elle à date, ni de la saisine des sociétés Réunicable et Mayotte THD, que la société Mayotte THD a adressé à Orange des demandes de rénovation d'infrastructures de génie civil pour ses besoins propres qu'il s'agisse de demandes de rénovation par Orange lui-même ou de demandes de rénovation en autonomie par Mayotte THD. En l'absence de telles demandes adressées à l'opérateur Orange, les conditions de rénovation mises en œuvre pour les besoins de Mayotte THD ne peuvent être comparées aux conditions de rénovation qu'Orange met en œuvre pour ses besoins propres.

Des mesures d'instruction complémentaires pourront être mises en œuvre afin de suivre l'évolution des actions conduites par la société Orange visant à la rénovation de ses infrastructures de génie civil et ce notamment dans un contexte de déploiement progressif du réseau de Mayotte THD et de passage éventuel de commandes visant à obtenir l'accès au génie civil d'Orange au travers de l'offre iBLO, le cas échéant en sollicitant une rénovation de celui-ci.

4.2 Sur les obligations d'Orange en matière d'accès, de non-discrimination, de transparence et de qualité de service sur sa boucle locale cuivre

4.2.1 Rappel des obligations d'Orange

Les décisions d'analyse du « marché 1 » et du « marché 2 » fixent l'obligation à Orange de faire droit aux demandes raisonnables d'accès[25] et lui imposent une obligation générale de qualité de service.

[24] Voir le paragraphe 64 de la saisine adressée par les sociétés Réunicable et Mayotte THD à l'Autorité de la concurrence.

[25] Voir les articles 3 à 8 de la décision d'analyse du « marché 1 » et les articles 4 à 6 de la décision d'analyse du « marché 2 ».

En particulier, l'article 39 de la décision d'analyse du « marché 1 » exige d'Orange la mise en place au sein de ses offres d'accès à sa boucle locale cuivre d'« *un engagement de niveau de service et des garanties de niveau de service* »[26].

L'opérateur est également tenu à des obligations de transparence et de non-discrimination s'agissant de la qualité de service qui doit être fournie, qui consistent d'une part, en la transmission d'informations à l'Autorité et la publication d'indicateurs et, d'autre part, au respect de seuils chiffrés dans les indicateurs de qualité de service.[27]

S'agissant de l'obligation de non-discrimination qu'Orange doit mettre en œuvre dans la qualité de service fournie aux clients de ses offres de gros, on note par exemple que les motifs de la décision d'analyse du « marché 1 » pointent le risque d'une « *situation dans laquelle Orange bénéficierait sur le marché de gros d'une qualité de service meilleure que celle qu'il assure aux opérateurs alternatifs* [qui] *risquerait de biaiser le choix des utilisateurs finals et de distorde la concurrence sur le marché de détail »*[28].

S'agissant de l'obligation de transparence qu'Orange doit mettre en œuvre notamment concernant la qualité du service fourni par Orange, l'article 42 de la décision d'analyse du « marché 1 » prévoit que celui-ci « *mesure et publie mensuellement des indicateurs de qualité de service pertinents pour les offres de gros d'accès à la boucle locale de cuivre »* et l'article 41 implique une restitution spécifique de ces indicateurs « *mensuellement et trimestriellement »* à l'Arcep.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'Orange est tenu de fournir un accès effectif à sa boucle locale et sous-boucle locale cuivre et que l'effectivité de cet accès s'apprécie notamment au travers d'une obligation d'assurer une qualité de service suffisante sur ce réseau, dans des conditions transparentes et non-discriminatoires.

4.2.2 Sur la mise en œuvre de ces obligations par Orange

En pratique, plusieurs opérateurs sont clients à Mayotte de l'offre de dégroupage, permettant l'accès à la boucle locale cuivre d'Orange. Orange est ainsi tenu, à leur égard, au respect des obligations précitées (à noter toutefois que Mayotte THD et Réunicable ne sont pas des opérateurs de détail cuivre et ne font donc pas partie de ces clients).

En l'espèce, les sociétés Réunicable et Mayotte THD pointent dans leur saisine un manquement de la société Orange à « *ses obligations réglementaires relatives à la continuité du réseau cuivre »*[29]. Elles estiment que la société Orange demeure soumise à ces obligations malgré la circonstance de force majeure que constitue le passage du cyclone Chido et en l'absence de déclassement ou remplacement du réseau cuivre de Mayotte constaté par l'Arcep.

La société Orange demeure soumise aux obligations d'accès et de qualité de service sur son réseau cuivre sur les zones n'ayant pas encore fait l'objet d'une fermeture complète du réseau. En pratique, aucune des communes de Mayotte n'a à date fait l'objet d'une telle fermeture.

---

[26] Article 39 de la décision d'analyse du « marché 1 » : « [a]*u titre de l'obligation de fournir un accès dans des conditions effectives et non-discriminatoires, Orange inscrit à ses offres techniques et tarifaires relatives à l'accès à la boucle locale et à la sous-boucle de cuivre et à ses prestations techniques et tarifaires d'hébergement des équipements actifs de boucle locale, de raccordement passif des répartiteurs distants et de raccordement des équipements au réseau, ainsi qu'aux offres de gros d'accès passif à la boucle locale optique mutualisée avec qualité de service renforcée, un engagement de niveau de service et des garanties de niveau de service* ».

[27] La décision d'analyse de marché prévoit que ses seuils sont à respecter à l'échelle nationale

[28] Voir page 129 de la décision d'analyse du « marché 1 ».

[29] Voir le paragraphe 177 de la saisine adressée par les sociétés Réunicable et Mayotte THD à l'Autorité de la concurrence.

A la suite du passage du cyclone Chido, l'Arcep a mis en place des mesures d'instruction spécifiques afin de s'assurer du respect par la société Orange des obligations de qualité de service, de non-discrimination et de transparence dans le cadre du processus de rétablissement des accès cuivre à Mayotte. L'instruction des éléments transmis par Orange est encore en cours.

Des mesures d'instruction complémentaires pourront être décidées afin de suivre l'évolution des actions conduites par la société Orange visant à la réparation de son réseau cuivre et à l'articulation avec le calendrier de fermeture du réseau cuivre.

4.3 Sur l'encadrement de la fermeture du réseau cuivre

4.3.1 Rappel des obligations d'Orange

Sur le fondement de l'article 81 de la directive n° 2018-1972 transposé à l'article L. 38-2-3 du CPCE, l'Arcep encadre et accompagne la bascule du réseau cuivre vers la fibre. Elle veille particulièrement à ce que la fermeture du réseau cuivre se déroule dans le respect d'une concurrence loyale et effective, entre les opérateurs, et dans l'intérêt de l'utilisateur final.

Le cadre réglementaire défini à cette fin par l'Arcep porte une exigence de transparence de la procédure de fermeture, l'établissement de conditions de fermeture en lien avec le calendrier de déploiement de la fibre, et un partage d'informations vers les acteurs impliqués.

Ces exigences prennent la forme d'obligations définies dans les décisions d'analyse de marchés adoptées par l'Arcep, que la société Orange est tenue de respecter. À ce titre, s'agissant notamment du réseau cuivre, ces obligations résultent en particulier des décisions d'analyse du « marché 1 » et du « marché 2 »[30].

En synthèse, l'Arcep a imposé à Orange, plusieurs conditions préalables à la fermeture du cuivre :

- que la fibre optique soit disponible sur la zone considérée ;
- des délais de prévenance suffisants pour permettre à tous les opérateurs qui le souhaitent d'être présents sur le réseau fibre et de pouvoir ainsi proposer à leurs clients des abonnements à la fibre optique ; et
- une obligation de transparence sur le calendrier de fermeture et de partage d'informations.

Il résulte de ces décisions qu'Orange doit s'assurer en amont de la fermeture du réseau cuivre sur une zone donnée, d'une part, du respect des délais de prévenance nécessaires et d'autre part, de la disponibilité d'une infrastructure FttH et des offres associées permettant la bascule des utilisateurs finals. Cela implique une obligation pour Orange d'être transparent sur le calendrier de fermeture et ses évolutions.

4.3.2 Sur la mise en œuvre de ces obligations par Orange

Dans leur saisine, les sociétés Réunicable et Mayotte THD estiment que la société Orange aurait méconnu le cadre réglementaire applicable à la fermeture du réseau cuivre dans la mesure où celle-ci aurait « *décid*[é] *unilatéralement la fermeture de fait du cuivre, sans qu'un réseau FttH de substitution complet et opérationnel soit disponible »*[31].

[30] Voir les obligations fixées par les articles 9 à 14, 27 à 30 et 43 de la décision d'analyse du « marché 1 » et les obligations fixées par les articles 7 à 12 et 21 à24 de la décision d'analyse du « marché 2 ».

[31] Voir les paragraphes 181 et suivants de la saisine adressée par les sociétés Réunicable et Mayotte THD à l'Autorité de la concurrence.

Orange a annoncé fin 2019 sa volonté de procéder à la fermeture technique de son réseau cuivre, qui inclut tous les services à destination du grand public ou des professionnels reposant sur ce support technique. Le calendrier prédéfini et organisé par lots de fermeture prévoit une mise en œuvre à partir de 2023 (hors expérimentations) et un achèvement en 2030. En tant que propriétaire du réseau cuivre, Orange est à l'initiative de sa fermeture et en gère le pilotage opérationnel.

S'agissant de Mayotte, il apparait que la société Orange a récemment procédé au report de la fermeture commerciale de Mayotte, initialement prévue en janvier 2026, à janvier 2027. Cette annonce de report de calendrier, concernant plus de 3 000 communes réparties sur l'ensemble du territoire français, a été rendue publique au travers d'un fichier dit « trajectoire » librement accessible sur le site internet de la société Orange[32], conformément aux exigences de transparence établies dans les décisions d'analyse du « marché 1 » et « marché 2 ».

Aucune date de fermeture technique n'est à ce stade arrêtée par l'opérateur. A cet égard, l'Arcep restera attentive, en amont des échéances de fermeture commerciale et technique de Mayotte, au respect des critères définis ci-dessus et notamment à la disponibilité d'un réseau très haut débit de substitution sur l'ensemble du territoire, ainsi qu'au respect des délais de prévenance.

Fait à Paris, le 29 janvier 2026.

La Présidente

Laure de La Raudière

[32] Voir https://gallery.orange.com/element?id=410038 Orange.