

Annexe 1 - Contribution de la Métropole de Lyon relative au projet de recommandation de l'ARCEP sur la mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné

MÉTROPOLÉ

LYON

GRAND

Préambule	2
L'animation et la mise en œuvre d'un réseau d'acteurs dans le cadre du « Guichet unique ».....	2
Le suivi du développement de la couverture numérique et le décommissionnement du cuivre.....	2
Le soutien direct aux communes et aux habitants	2
Le déploiement d'un réseau d'initiative publique FTTO, « La fibre Grand Lyon ».....	3
La gestion des infrastructures mobiles.....	3
La complétude en Zone Très Dense	4
La complétude et la connaissance fine de la couverture FTTH comme préalable à la fermeture du cuivre6	
Réponse détaillée à la consultation	8
Complétude et fiabilité du fichier IPE	8
Transparence des informations et mobilisation de l'ensemble des acteurs	9
Vers une complétude transparente et inclusive des déploiements FttH.....	10
Limitation des causes exonératoires de déploiement et modalités de contrôle	11
Renforcement de la définition et documentation stricte des refus tiers	12
Raccordement des locaux neufs et gestion des infrastructures sur le domaine public	13
Rattraper le retard	24
Intégrer dans le cadre réglementaire FttH le passage du raccordable ou raccordé	25
Conclusion.....	28

Préambule

Depuis plusieurs années, la Métropole de Lyon (ci-après la « la Métropole »), s'engage activement dans l'aménagement numérique de son territoire, en développant une politique publique pour garantir une couverture équitable et performante pour tous ses habitants et acteurs économiques. Cet engagement repose sur une stratégie articulée autour de plusieurs axes clés :

MÉTROPOLÉ

GRAND LYON

L'animation et la mise en œuvre d'un réseau d'acteurs dans le cadre du « Guichet unique »

La Métropole joue un rôle central dans l'écosystème numérique local, animant un réseau d'acteurs comprenant les opérateurs, les communes et d'autres partenaires. Elle accompagne les déploiements « Fiber to the Home » (ci-après « FttH ») privés en facilitant les interactions entre ces parties prenantes, devenant ainsi un acteur régulateur et facilitateur.

À travers le « Guichet unique », la Métropole contribue à la cohérence et au pilotage des projets de déploiement de réseaux de communications électroniques, assurant un service de qualité pour tous. Ce dispositif permet également de suivre l'évolution de la couverture FttH, d'organiser des instances partenariales entre opérateurs, communes et la Métropole, et d'accompagner les déploiements en lien avec les directions de la voirie, de l'aménagement et les Architectes des Bâtiments de France (ci-après « ABF » pour valider les implantations (armoires, poteaux, antennes).

Le suivi du développement de la couverture numérique et le décommissionnement du cuivre

Concernant la dynamique de déploiement du FttH sur les 58 communes de la Métropole (soit 916 977 lignes) :

- 42 633 lignes restent à déployer, représentant une complétude résiduelle de 5 % ;
- Parmi ces lignes, 25 289 sont situées dans les 7 communes de la Zone Très Dense (ci-après « ZTD ») ;
- À noter que 23 490 locaux ont été rendus raccordables au cours de la dernière année, soit une progression de +3 %.

La complétude des réseaux fibres apparaît comme un enjeu majeur au regard des engagements de l'opérateur historique de décommissionner son réseau cuivre d'ici 2030. La Métropole assure un suivi rigoureux de l'avancée des déploiements FttH par les opérateurs privés et du plan de fermeture du réseau cuivre, en s'appuyant sur un dispositif de rapport précis et une gouvernance partagée.

Le soutien direct aux communes et aux habitants

La Métropole se positionne comme le référent des communes pour les projets d'aménagement numérique, en les accompagnant sur des sujets complexes liés aux déploiements et à la couverture des réseaux. Elle répond également aux interrogations des habitants sur l'avancement des déploiements et les aide à accéder au Très Haut Débit (ci-après « THD ») en FttH. Cette mission de support niveau 2 est devenue essentielle

face aux lacunes des opérateurs commerciaux, souvent marquées par des réponses hasardeuses ou erronées, et à l'absence de communication claire des opérateurs d'infrastructures.

Le déploiement d'un réseau d'initiative publique FTTO, « La fibre Grand Lyon »

En complémentarité des déploiements privés, la Métropole a développé dès 2015 un réseau public FTTO couvrant l'ensemble de son territoire. Ce réseau, destiné aux entreprises et aux services publics, garantit une infrastructure résiliente et souveraine, avec une ouverture à la concurrence via près de 100 opérateurs usagers.

Avec plus de 98 % des entreprises de 6 salariés et plus éligibles à des offres activées, le réseau répond pleinement à ses objectifs d'aménagement numérique, de dynamisme économique et de résilience future.

MÉTROPOLE

LYON
GRAND

La gestion des infrastructures mobiles

La Métropole est également l'interlocuteur référent pour toutes les demandes d'implantation d'antennes mobiles sur son patrimoine. Ce rôle garantit une gestion cohérente et intégrée des équipements mobiles, essentielle pour répondre aux besoins croissants en connectivité.

Grâce à cette politique publique structurée, la Métropole a su bâtir un modèle innovant et partenarial pour accompagner la transition numérique, en anticipant les besoins futurs et en assurant une couverture équilibrée sur l'ensemble de ses 58 communes.

La complétude en Zone Très Dense

Au cours de nos différents échanges, les élus métropolitains, notamment des sept communes en ZTD, ont manifesté de vives inquiétudes sur la complétude de la couverture FttH, en vue de la fermeture de la boucle locale cuivre piloté par Orange. Le constat est inquiétant sur les 7 communes en ZTD, dont Lyon (597 264 lignes, soit 65 % des lignes de la métropole), avec 25 289 lignes restant à déployer, soit 4 % de complétude résiduelle et un déploiement constaté de seulement 8 249 locaux rendus raccordables sur la dernière année (+1 %) alors que le fichiers IPE recense sur la même période 4 000 nouveaux locaux à rendre raccordables.

Le plan de fermeture de la boucle locale cuivre touchera 22 communes de la Métropole et six arrondissements de la ville de Lyon d'ici janvier 2028, avec des jalons clés :

- Le 6^e arrondissement de Lyon (ZTD) dès janvier 2026 ;
- Les communes de Bron (ZTD), Chassieu et le 3^e arrondissement de Lyon (ZTD) en janvier 2027 ;
- 20 communes en zone AMII et les 2^e, 4^e, 7^e et 8^e arrondissements (ZTD) en janvier 2028.

Il est indispensable de veiller à ce que les déploiements complémentaires de la fibre à l'abonné par les opérateurs soient menés à bien, particulièrement en ZTD, où aucune obligation de complétude n'est imposée à ce jour.

Il n'y pas d'Opérateur d'Infrastructure (ci-après « OI ») responsable du déploiement FttH dans les communes de ZTD sur lesquelles chaque OI est libre de déployer son réseau FttH pour raccorder un immeuble donné. L'hétérogénéité de la ZTD en matière de dispositifs de mutualisation (quartiers de haute densité, Poches de Basse Densité (ci-après « PBD »), immeubles de moins de 12 logements isolés au sein des quartiers de haute densité...) fait que les rythmes de fermeture commerciale pourraient être très différents au sein de la ZTD, ce qui va rendre la communication complexe auprès des habitants et des entreprises en fonction des zones.

Nous constatons que ce projet de recommandation est globalement inadapté à la résolution des incomplétudes FttH en zone très dense, y compris de PBD.

La Métropole regrette l'absence de cadre juridique contraignant proposé par l'Autorité de Régulation des Communication Électroniques, des Postes et de la distribution de la presse (ci-après « ARCEP » ou « Autorité ») pour garantir des échéances précises pour la complétude des déploiements FttH en ZTD, malgré les limites déjà constatées de la décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009 et de la recommandation du 14 juin 2011.

La Métropole alerte l'Autorité sur la nécessité d'étendre la réglementation concernant l'obligation de complétude des déploiements FttH aux ZTD, afin d'éviter que n'y persistent durablement des « trous de couverture ». Cet enjeu est aujourd'hui d'autant plus essentiel dans la perspective de la prochaine fermeture du réseau cuivre.

La Métropole appelle l'Autorité et l'État à repenser le cadre juridique du déploiement des réseaux FttH en ZTD. Dans la perspective de la fermeture du réseau cuivre, il devient impératif de fixer une date limite pour l'achèvement des déploiements FttH en ZTD. Si nécessaire, cette échéance pourrait être définie en concertation entre les OI ayant déjà initié des déploiements dans ces zones. Concernant la recommandation objet de la consultation publique, la Métropole exige une clarification du cadre applicable aux ZTD :

- Quel OI est responsable des locaux raccordables sur demande en PBD de ZTD ?
- Quel OI est responsable du traitement des immeubles, lotissements et maisons individuelles neufs en ZTD ?
- Si le mécanisme devait être intégré dans la réglementation, à quel Point d'Accès au Réseau (ci-après « PAR ») les immeubles et lotissements neufs doivent-ils être raccordés en ZTD ?



La complétude et la connaissance fine de la couverture FttH comme préalable à la fermeture du cuivre

Pour les élus métropolitains, l'enjeu est de s'assurer d'un taux de complétude FttH maximal avant d'enclencher la fermeture technique de la boucle locale cuivre, avec la nécessité pour chaque collectivité :

- De connaître très finement la couverture du ou des réseaux FttH sur son territoire (IPE logements et sites techniques, raccordables sur demande, raccordements complexes...) ;
- De faire respecter au préalable les obligations de complétude en fonction des zonages (engagement L.33-13, engagement de complétude par Zone Arrière de Point de Mutualisation, ci-après « ZAPM »), tout en intégrant les projets d'urbanisation à court terme ;
- De s'assurer de la faisabilité réelle par l'OI des locaux « raccordables à la demande » (ci-après « RAD ») (OI responsable, financement, délai) ;
- De garantir l'accès à des solutions alternatives performantes pour les utilisateurs (foyers et entreprises) qui ne pourront temporairement pas accéder à la fibre et limiter la durée dans le temps du recours à ces solutions alternatives.

Il faut pour cela :

- Limiter le nombre d'utilisateurs qui ne pourront temporairement pas accéder à la fibre pour éviter le mécontentement (taux de complétude) ;
- En maîtriser la connaissance au travers de fichiers très précis établis par les OI cuivre et fibre, mis à disposition en *open data* avec un délai de prévenance suffisant ;
- Informer largement les utilisateurs finals ainsi que les élus locaux (mairies, EPCI, collectivités porteuses de la compétence L.1425-1...) afin de garantir une communication transparente et prévenir toute incompréhension ou préoccupation à l'échelle locale ;
- Encadrer la durée des solutions alternatives au FttH que devront mobiliser les clients finals et donc le délai de complétude FttH à 100%.

Nous regrettons que cette recommandation arrive tardivement au regard de l'avancement des déploiements FttH, alors que le plan de fermeture commerciale du cuivre est déjà largement engagé et que les opérateurs ont ralenti leurs déploiements. Sa mise en œuvre nécessitera un important travail de rattrapage, notamment de documentation des différents événements intervenus lors des déploiements qui aurait dû être réalisée et contrôlée au fil de l'eau par l'ARCEP, l'État et les collectivités.

Nous vous alertons sur un risque politique fort, qui portera notamment sur l'échelon communal, en cas de rétrogradation des services apportés aux particuliers et aux entreprises sur des solutions alternatives (4G, 5G, satellite, ...) en cas d'absence d'éligibilité à la fibre. Les élus sont en première ligne pour répondre à l'insatisfaction des administrés, comme l'ont montré les problèmes générés, notamment, par le mode STOC sur les communes de Saint-Priest et de Meyzieu à partir de 2020, et ce alors que le Conseil d'État rappelle fréquemment que le pouvoir de police des communications électroniques ressort de l'ARCEP et de l'État.

La Métropole réaffirme que la fibre optique doit être la solution de référence pour assurer une couverture numérique pérenne et de qualité sur l'ensemble du territoire. Toute alternative technologique, si elle devait être envisagée, doit demeurer exceptionnelle, temporaire, et faire l'objet d'une validation tripartite impliquant l'OI, l'ARCEP et la collectivité concernée. Par ailleurs, la présence d'une autre technologie,

quelle qu'elle soit, ne doit en aucun cas constituer un frein à l'éligibilité d'un logement à la fibre optique. Enfin, le choix de l'abonnement à une technologie donnée (fibre, cuivre, radio, satellite, etc.) doit appartenir exclusivement aux utilisateurs finals. Il ne doit pas être subi par défaut en raison d'un manque de déploiement ou d'une absence d'alternative effective. Cela garantit un accès équitable aux meilleures performances possibles et évite d'exclure des territoires ou des habitants de l'objectif de complétude du réseau fibre.

La Métropole exige que cette recommandation aboutisse rapidement à des mesures plus contraignantes de la part de l'ARCEP ou de l'État, par exemple sous la forme d'une décision ou d'un décret qui imposerait des obligations strictes de qualité et de délai pour les opérateurs d'infrastructures, assortie de sanctions en cas de non-respect.

Complétude et fiabilité du fichier IPE

La réussite de la complétude des déploiements FttH va nécessiter une mise à jour régulière ainsi qu'une importante fiabilité des informations présentes dans le fichier Information Préalablement Enrichie (ci-après « IPE ») qui est établi à ce jour uniquement sur l'initiative de l'OI, sans procédure contradictoire *ab initio*.

Ce fichier est le seul outil de communication qui permet de s'assurer de la prise en compte de chaque logement ou local professionnel et de son éligibilité, qui permet d'identifier la problématique justifiant son inéligibilité temporaire et de fournir un délai prévisionnel de résolution que l'Opérateur Commercial (ci-après « OC ») pourra communiquer à l'utilisateur final.

Ce fichier est disponible pour l'ensemble des OI et OC sur un territoire, il ne l'est pas pour les acteurs publics : élus et techniciens des collectivités concernés, ou alors de manière simplifiée au travers de l'*open data* trimestriel de l'ARCEP.

Les causes d'erreur sont importantes et les modalités d'interaction entre OC et OI ne paraissent pas efficaces pour qualifier les causes réelles d'inéligibilité ou d'échec de raccordement : oubli de piquetage lors du déploiement, raccordable sur demande, identification d'immeubles neufs, erreur d'adressage, raccordements dits « complexes », raccordement longs, blocages de conventionnement, etc.

Le taux de locaux réellement non éligibles à ce jour sur un territoire est bien plus important que celui réellement déclaré dans le fichier IPE par les OI. Sur le territoire de la Métropole, un simple recoupement de fichiers d'informations géospatiales sur des immeubles de la ZTD laisse interrogatif sur la bonne prise en compte de l'ensemble des locaux par les OI.

De nombreux champs de ce fichier ne sont pas remplis, ou pas correctement mis à jour, par les OI, ce que souligne l'ARCEP dans sa proposition de recommandation qui propose des modalités de remplissage pour :

- Les refus et blocage ;
- Les gels ;
- Les prévisions de livraison d'immeubles neufs.

Ces informations incomplètes sont pour parties liées au mode STOC et à l'absence notoire de remontée d'information, et/ou de qualité de cette information, entre l'OC et l'OI, notamment sur des difficultés rencontrées sur le terrain (échec à répétition, déconnexion intempestive...), difficultés qui ne manquent pas d'être reportées vers la collectivité locale en dernier recours.

La question du périmètre « à 100% » du fichier IPE peut questionner, ou du moins laisser dubitatif, notamment dans les ZTD où aucune complétude de déploiement n'est à la charge des OI :

- Sur quelle base l'ARCEP décidera-t-elle que le périmètre de 100 % a bien fait l'objet des diligences de la part d'un OI ou de plusieurs OI ?
- Comment pourra-t-elle en justifier auprès des élus des communes et EPCI concernés ?

La Métropole propose de retenir d'autres moyens de validation de la réalité du comptage des locaux, notamment en multi-accès, en recoupant plusieurs sources de données :

- Base adresse nationale (UUID) ;
- Base de données nationale des bâtiments (BSNB) ;
- Fichier des compteurs électriques (PDL) ;
- Etc.

La classification des logements par catégories (principal, secondaire, vacant, occasionnel) ainsi que la différenciation de certains locaux professionnels et des logements dans les zones urbaines est impossible à mettre en œuvre et à contrôler ; elle ne doit pas être prise en compte pour qualifier de la nécessité d'assurer ou non la complétude des déploiements par typologie de locaux.

La Métropole souscrit à la proposition de considérer que les logements ou locaux à usage professionnel disposant d'une ligne cuivre active (ou inactive depuis moins de 24 mois) ne doivent pas rester « raccordables sur demande » et doivent donc rapidement donner lieu à une éligibilité (pose de PBO systématiquement avant la fermeture technique du cuivre), y compris en ZTD.

Transparence des informations et mobilisation de l'ensemble des acteurs

Il est impératif de traiter dans les plus brefs délais l'ensemble des problématiques non résolues depuis plus de 10 ans, alors que se profile l'échéance imminente de la fermeture technique des services sur cuivre. Ces cas, souvent complexes et coûteux pour les OI, risquent de rester en suspens si aucune mesure contraignante n'est adoptée. Face à ces difficultés, certains opérateurs pourraient être tentés de transférer la responsabilité vers les OC, en proposant des solutions alternatives pour les utilisateurs finals (radio, 4G/5G, satellite), solutions qui ne répondent pas aux attentes d'une connectivité fixe fiable et pérenne.

Dans ce contexte, les collectivités locales ne doivent pas devenir le dernier recours des administrés pour pallier les lacunes du déploiement FttH. Il est essentiel que les opérateurs, tant OI qu'OC, assument pleinement leurs responsabilités, notamment en matière d'identification et de résolution des blocages. Cette prise en charge doit inclure une information claire, des actions coordonnées et une transparence totale sur l'avancement de la complétude des réseaux FttH.

Le déclaratif des OI ne sera pas suffisant pour garantir l'atteinte des objectifs de complétude et le succès de la transition numérique. La fiabilisation des fichiers IPE constitue un enjeu majeur et devra être placée au cœur des discussions entre l'ARCEP, les OI, les OC et les collectivités. La Métropole soutient pleinement cette initiative de l'ARCEP, qui ouvre la voie à une meilleure régulation, plus juste et plus transparente, en phase avec les besoins des territoires et des usagers.

En conclusion, la Métropole appelle à compléter la recommandation par une gouvernance renforcée pour cette phase de complétude, avec :

- Des dispositifs de suivi rigoureux pour identifier et lever les blocages ;
- Une coordination renforcée entre les acteurs, tant au niveau national que de manière déconcentrée ;
- Et une exigence de transparence pour que chaque administré, entreprise et collectivité puisse bénéficier d'un accès effectif à la fibre.

Afin d'améliorer la transparence et d'impliquer davantage les utilisateurs finals dans la résolution des blocages, il est essentiel que les motifs d'inéligibilité soient clairement identifiés et rendus visibles. Ces informations pourraient être accessibles via un outil public existant, tel que « Ma connexion Internet » de l'ARCEP, ou tout autre dispositif équivalent. Cela permettrait aux utilisateurs finals d'être pleinement informés des raisons de l'inéligibilité de leur logement, des délais prévus pour la levée du blocage et des actions à entreprendre pour contribuer à sa résolution lorsque cela est possible.

Vers une complétude transparente et inclusive des déploiements FttH

Malgré les progrès réalisés dans le déploiement de la fibre optique, de nombreuses insuffisances persistent dans la mise à jour et la gestion des données IPE. Ces lacunes se traduisent par des blocages de raccordement final, des erreurs dans l'adressage des locaux, ou encore l'absence de certains bâtiments dans les fichiers. De plus, les réponses apportées par les opérateurs commerciaux aux utilisateurs finaux, aux collectivités et aux entreprises sont souvent jugées insuffisantes, imprécises, voire erronées. Cela génère une insatisfaction croissante et impose aux collectivités un rôle de médiateur qui ne leur revient pas.

Pour répondre à ces problématiques, il est impératif que l'ARCEP impose aux OI des dispositifs robustes et inclusifs. Tout d'abord, un guichet téléphonique dédié doit être mis en place pour répondre aux particuliers - notamment ceux éloignés du numérique -, aux entreprises et aux collectivités. Ce guichet devra fournir des informations claires et précises sur l'état d'avancement de la raccordabilité des locaux, les causes des blocages rencontrés et les démarches nécessaires pour les lever.

Par ailleurs, une transparence totale doit être assurée en rendant accessibles, sous la forme d'*open data*, toutes les informations relatives aux blocages, refus ou motifs d'inéligibilité. Cela permettra à tous les acteurs - collectivités, opérateurs et utilisateurs - d'avoir une vision partagée des obstacles à résoudre et de suivre l'évolution des actions entreprises.

Les collectivités locales doivent être pleinement associées à ces démarches. Cela passe par un accès direct au fichier IPE pour qu'elles puissent identifier et signaler les oublis, erreurs ou problématiques constatés sur leur territoire. Une procédure structurée doit être mise en place pour permettre une remontée efficace de ces informations auprès des OI. De plus, les collectivités doivent être impliquées localement par les OI afin de participer activement à la résolution des blocages, notamment en ce qui concerne les constructions neuves, les erreurs d'adressage, les blocages de conventionnement, ou encore les raccordements dits « complexes ».

Les opérateurs doivent également permettre aux utilisateurs finaux, aux propriétaires et aux collectivités de signaler toute anomalie, sans pour autant transférer sur ces acteurs leurs propres responsabilités. Les signalements devraient inclure :

- Un bâtiment absent ou incorrectement renseigné dans les données IPE ;
- Les constructions neuves intervenues depuis le déploiement et non traitées par l'OI, absentes de l'IPE ;
- Les problèmes d'adressage (absence ou erreur) sur des lignes pourtant « éligibles » dans l'IPE ;
- Les blocages de conventionnement L.33-6 ;
- Les raccordements dits « complexes » (PBO-PTO) conduisant à des échecs de raccordement à répétition sur des locaux pourtant « éligibles » dans l'IPE ;
- Les locaux classés « RAD » dans l'IPE, mais finalement non éligibles ;

- La destruction d'un immeuble et la suppression des lignes dans les données IPE.

Il est essentiel que les opérateurs communiquent de manière dynamique sur les actions entreprises et informent régulièrement sur l'évolution du statut des immeubles concernés.

Enfin, pour améliorer la détection des locaux neufs, il serait pertinent d'associer les services instructeurs des autorisations d'urbanisme des collectivités. À l'image du service universel du cuivre, les utilisateurs finaux devraient pouvoir être mis en relation directe avec les OI dans le cadre de ce processus.

La Métropole exige que la fibre optique devienne un véritable service universel, accessible à tous, sans compromis sur la qualité des données et des processus de raccordement final. Les OI doivent prendre leurs responsabilités et mettre en place des outils adaptés pour garantir une complétude des déploiements sans laisser de zones d'ombre. L'ARCEP, de son côté, ne saurait se contenter de superviser passivement ces enjeux : elle doit imposer des obligations claires aux opérateurs et s'assurer de leur mise en œuvre effective, en concertation avec les collectivités locales. La complétude du réseau fibre ne peut être atteinte sans une coopération étroite entre tous les acteurs concernés au niveau national comme déconcentré, guidée par une exigence de transparence, d'efficacité et de service rendu aux utilisateurs finals.

Limitation des causes exonératoires de déploiement et modalités de contrôle

Une clarification rapide et transparente des raisons pour lesquelles certains foyers ne sont toujours pas éligibles après plus de 10 ans de plan de déploiement est à présent indispensable. Cette information doit être mise à disposition des collectivités locales, des particuliers et des entreprises concernés. Il est urgent de mobiliser tous les acteurs afin de lever les derniers blocages.

Il est primordial que ces opérateurs ne tirent pas parti de difficultés rencontrées sur le terrain ou de coûts de déploiement plus élevés pour exclure durablement certains foyers ou entreprises des offres de fibre optique.

L'utilisation de terminologies telles que « local raccordable sur demande », « refus », « blocage », « gel commercial » dans les fichiers IPE ne doivent pas cacher un manquement de la part des opérateurs et leur permettre d'échapper à ces obligations.

La Métropole propose de retenir la méthodologie proposée par l'Association des Villes et Collectivités pour les Communications électroniques et l'Audiovisuel (ci-après l'« Avicca ») et plusieurs fédérations de collectivités dès 2022 sur les critères préalables à la fermeture du cuivre et les exceptions à la complétude et décrite dans le document « Adaptation de la règle de complétude des déploiements FttH préalable à la fermeture du réseau cuivre sur un territoire donné¹ ».

¹ <https://www.avicca.org/document/20873/dl>

Renforcement de la définition et documentation stricte des refus tiers

Les propositions relatives aux blocages et refus subis par les opérateurs d'immeuble (points 3.1 et 3.2 et annexe 1 du projet) paraissent d'emblée inadaptées pour assurer à l'Autorité, à l'État, aux collectivités et aux clients finals un contrôle efficient des blocages de déploiement FttH.

À l'annexe 1, l'ARCEP propose que les locaux concernés par des blocages et refus ne relevant pas de l'OI soient dûment justifiés quant à la réalité des blocages et refus et précise, au point 3.2.1, que l'OI fasse ses « *meilleurs efforts* » et documente les efforts qu'il aura produits.

Une telle rédaction étonne car les opérateurs de communications électroniques disposent de très longue date de droits et d'outils pour déployer leurs réseaux FttH sur le domaine public (droits de passage de l'article L.47 du CPCE) et sur le domaine privé (servitude de l'article L.48 du CPCE). Les juridictions compétentes ne manquent pas de le rappeler². Depuis plus récemment, les opérateurs disposent aussi d'un droit d'accès aux infrastructures d'accueil (article L.34-8-2-1 du CPCE).

Ces outils ont été améliorés, notamment en matière de champ d'application de délais d'obtention, ces dernières années, notamment par la loi ELAN qui a facilité l'obtention de servitudes en façade et réduit les délais de réponse. Même à défaut d'accord amiable avec un propriétaire pour le passage d'un réseau FttH en façade ou en surplomb d'un terrain privé, les opérateurs ne sont pas dépourvus de leviers. On sait aussi que certains opérateurs d'immeubles ont parfois déployé leur réseau FTTH sans solliciter l'autorisation des propriétaires³. Le refus des propriétaires mis devant le fait accompli de signer une convention de servitude ne saurait donc être un motif légitime de non-déploiement d'un réseau FttH.

Ainsi, le fait d'évoquer un simple refus ou un blocage d'un tiers, sans savoir si l'OI a mis en œuvre tous les outils et mécanismes à sa disposition de manière conforme et si, en cas de refus ou de blocage injustifié, a contesté ce refus devant les juridictions compétentes, est insuffisant. En ce sens, on notera d'ailleurs :

- Les juridictions administratives ont récemment jugé qu'il appartenait à l'OI de réaliser les démarches d'obtention des autorisations de déploiement du réseau FTTH « *en temps utile* » et que ces démarches n'étaient pas des éléments imprévisibles justifiant une prolongation des délais de déploiement⁴ ;
- Dans le domaine de la téléphonie mobile, les opérateurs sont habitués à contester les refus infondés d'autorisations d'urbanisme.

In fine, les seuls refus et blocages qui paraissent acceptables de la part des OI pour justifier d'un retard de déploiement FTTH sont :

- Les refus injustifiés qui imposent à l'OI de saisir la juridiction compétente pour obtenir l'annulation d'une décision négative ;
- Les conventions d'immeubles neufs et non neufs pour lesquels il n'existe aucun outil juridique permettant de passer outre l'absence de signature de la part des propriétaires.

² TA Toulouse, Ordonnance, 9 Janvier 2023, n° 2300002 ; TA Caen, 22 mai 2024, n° 2202853

³ TA PAU, 28 septembre 2021, SOCIETE ENEDIS, n° 2102009 ; CA, Aix-en-Provence, 6 Juillet 2023, n° 22/07305 ; CA Versailles, 8 juin 2023, S.A. ORANGE C/ S.A.S. SFR FIBRE, n° 22/05076

⁴ CAA Toulouse, 3 décembre 2024, Hérault THD, n° 22TL22329

La notion de « refus tiers » doit être clairement définie et limitée aux cas de refus d'autorisations par les propriétaires juridiquement infondés et réellement justifiés sur le plan documentaire, et sous réserve que les demandes aient été établies en temps utiles et conformément aux lois et règlements en vigueur (par exemple, respect des règles locales sur l'enfouissement des réseaux).

Les collectivités et parties prenantes doivent pouvoir vérifier ces cas pour éviter tout abus. La recherche d'autres solutions doit également être démontrée (le refus d'implantation d'un appui peut être contourné par un changement d'architecture, un enfouissement, ...).

La Métropole exige que :

- La définition des « *Locaux concernés par des blocages et refus ne relevant pas de l'opérateur d'infrastructure (« refus tiers »)* », en annexe 1, soit précisée pour viser exclusivement les refus de signature des conventions d'immeuble et les refus infondés juridiquement d'autorisations de la part des propriétaires ou gestionnaires, afin d'en limiter la portée aux cas les plus incontestables de responsabilité n'incombant pas aux OI ;
- La notion de « *meilleurs efforts* » soit supprimée de la recommandation au profit d'une démonstration par les OI de la mise en œuvre, en temps utiles, des outils et mécanismes existants dans le CPCE pour déployer leurs réseaux FttH en domaine public et en domaine privé ;
- Les justificatifs des refus de signature de convention d'immeuble et de refus infondés soient partagés, outre avec l'Autorité et l'État qui sont des détenteurs du pouvoir de police des communications électroniques, avec les collectivités en charge de l'aménagement et les clients finals impactés ;
- Des audits par échantillonnage soient être organisés par l'ARCEP et l'État afin de vérifier la véracité des déclarations des OI.

Raccordement des locaux neufs et gestion des infrastructures sur le domaine public

Dans la partie 5 du projet de recommandation, l'Autorité développe une interprétation du cadre juridique applicable aux locaux neufs sans prendre en compte, ni même citer, les textes applicables au pré-fibrage de tels locaux, ce qui conduit à une description de responsabilités pour les interventions en domaine public qui va générer des difficultés techniques, patrimoniales et financières majeures.

Avant d'entrer dans le rappel des textes applicables et de l'absence de valeur normative du guide Objectif fibre, il convient de décrire les conséquences qui résulteront du fait pour l'Autorité de considérer que les pétitionnaires des autorisations d'urbanisme seraient débiteurs de l'obligation de déployer le génie civil au droit de leur terrain :

- Sur le plan technique, cela induit que, pour des maisons individuelles neuves et petits immeubles neufs, des particuliers devront assurer les obligations du maître d'ouvrage pour des interventions en domaine public routier, avec les responsabilités qui en découlent :
 - o Les particuliers devront déposer en leur nom propre des permissions de voirie et des demandes d'arrêtés de circulation pour intervenir sur le domaine public routier et respecter les dispositions du règlement de voirie métropolitain. Or, les interventions de particuliers sur le domaine public sont des cas très rares aujourd'hui sur le territoire métropolitain (2

cas seulement au cours de ces 4 dernières années) dont la multiplication n'est pas souhaitable (la Métropole a déjà eu à connaître de travaux réalisés par des particuliers à proximité de conduites de gaz sans respect des règles en matière de détection des réseaux) ;

- Les particuliers seront également responsables de la sécurité du chantier, comme par exemple le fait de réaliser un diagnostic amiante préalable pour certains enrobés et, en cas de présence d'amiante, de mandater une entreprise spécialisée, de l'évacuation des déblais vers un centre de recyclage, du respect des règles en matière de bruit, de garantie des travaux de réfection provisoire réalisés. Confier de telles responsabilités à des particuliers, même accompagné d'un professionnel pour la réalisation des travaux en domaine public, n'apparaît pas opportun, au vu l'importance de ces responsabilités aux termes du règlement de voirie métropolitain⁵;
- Le régime de maîtrise d'ouvrage proposé par l'Autorité va conduire à un régime patrimonial qui n'existe ni pour la distribution publique d'électricité, ni la distribution publique d'eau potable : la propriété privée d'infrastructures d'accueil sur le domaine public routier. Il en résulte que :
 - Les propriétaires de maisons neuves et les copropriétaires d'immeubles neufs et de lotissements neufs devront également assurer la maîtrise d'ouvrage des dévoiements et des enfouissements au droit de leur terrain. Une fois encore, une telle maîtrise d'ouvrage, source de responsabilités importantes, n'est pas opportune ;
 - Conformément au code de l'environnement, les propriétaires de maisons neuves et les copropriétaires d'immeubles neufs et de lotissements neufs devront assurer la réponse aux Déclaration de Travaux/Déclaration d'Intention de Commencement de Travaux (ci-après « DT/DICT ») en cas de travaux à proximité du génie civil souterrain au droit du terrain, alors qu'ils ne sont pas des professionnels de l'exploitation de réseaux ;
 - Pour suivre le droit de propriété du génie civil au droit du terrain, les actes notariés devraient identifier ces ouvrages de génie civil en domaine public, ce dont on peut douter ;
 - Le propriétaire de la maison individuelle et les copropriétaires de l'immeuble neuf ou du lotissement neuf devraient être couverts par des assurances pour tous dommages ou préjudices au génie civil au droit du terrain, ce qui est peu plausible ;
- Sur le plan financier, outre une charge financière pour la construction du génie civil au droit du terrain qui n'est prévue par aucun texte applicable à la fibre, les propriétaires de locaux neufs devront aussi assumer les charges suivantes⁶ :
 - Le paiement de la redevance d'occupation du domaine public routier à la Métropole, conformément à l'article L.2125-1 du CGPPP. Il n'est pas opportun que des particuliers supportent ce type de redevance, ce d'autant plus que cela créerait une rupture d'égalité de traitement avec les propriétaires de locaux non neufs qui ne la supportent pas. Sur le plan de la gestion du domaine public, les constructeurs d'immeubles neufs créent souvent des sociétés dédiées pour la réalisation du projet de construction, cela impliquerait d'appeler la redevance auprès de cette société avant que l'opération ne soit terminée, puis de modifier

⁵ <https://www.grandlyon.com/pratique/publications-voirie>

⁶ Étant précisé que le gouvernement a exclu, fort logiquement, toute rétrocession « à titre gracieux à l'opérateur d'infrastructure chargé du raccordement des lignes de communications électroniques en fibre optique » (<https://questions.assemblee-nationale.fr/q16/16-9476QE.htm>)

le débiteur de la redevance une fois l'opération terminée, ce qui serait lourd à gérer. De même, à chaque vente d'une maison « neuve », il faudra modifier le débiteur de la redevance ;

- Les frais de dévoiement des adductions en cas de travaux au droit du terrain et d'enfouissement des adductions aériennes. Il n'est pas opportun que des particuliers supportent ce type de charge financière, ce d'autant plus que cela créerait une rupture d'égalité de traitement avec les propriétaires de locaux non neufs qui ne la supportent pas ;
- si les réfections provisoires du domaine public routier métropolitain sont réalisées par le maître d'ouvrage, les réfections définitives sont réalisées par la Métropole et répercutées financièrement sur le maître d'ouvrage. Il n'est pas opportun que des particuliers supportent ce type de charge financière.

Aucune de ces conséquences, auxquelles est pourtant déjà confrontée la Métropole au titre de la gestion de son domaine public routier, n'est évoquée par l'Autorité dans le projet de recommandation. Il est indispensable qu'elle s'en saisisse dès à présent et avant toute publication de ladite recommandation.

Plus spécifiquement pour la ZTD, la cadre proposé par l'Autorité ne peut pas y fonctionner, y compris en poches de basse densité lorsque deux opérateurs d'immeubles sont présents : outre le fait que la notion de point d'accès au réseau (ci-après le « PAR ») n'existe plus dans les textes en vigueur depuis la suppression du service universel sur cuivre, les textes applicables aux immeubles neufs sont rédigés pour permettre aux opérateurs d'immeuble de déployer leurs réseaux FttH jusqu'à l'intérieur de la propriété privée :

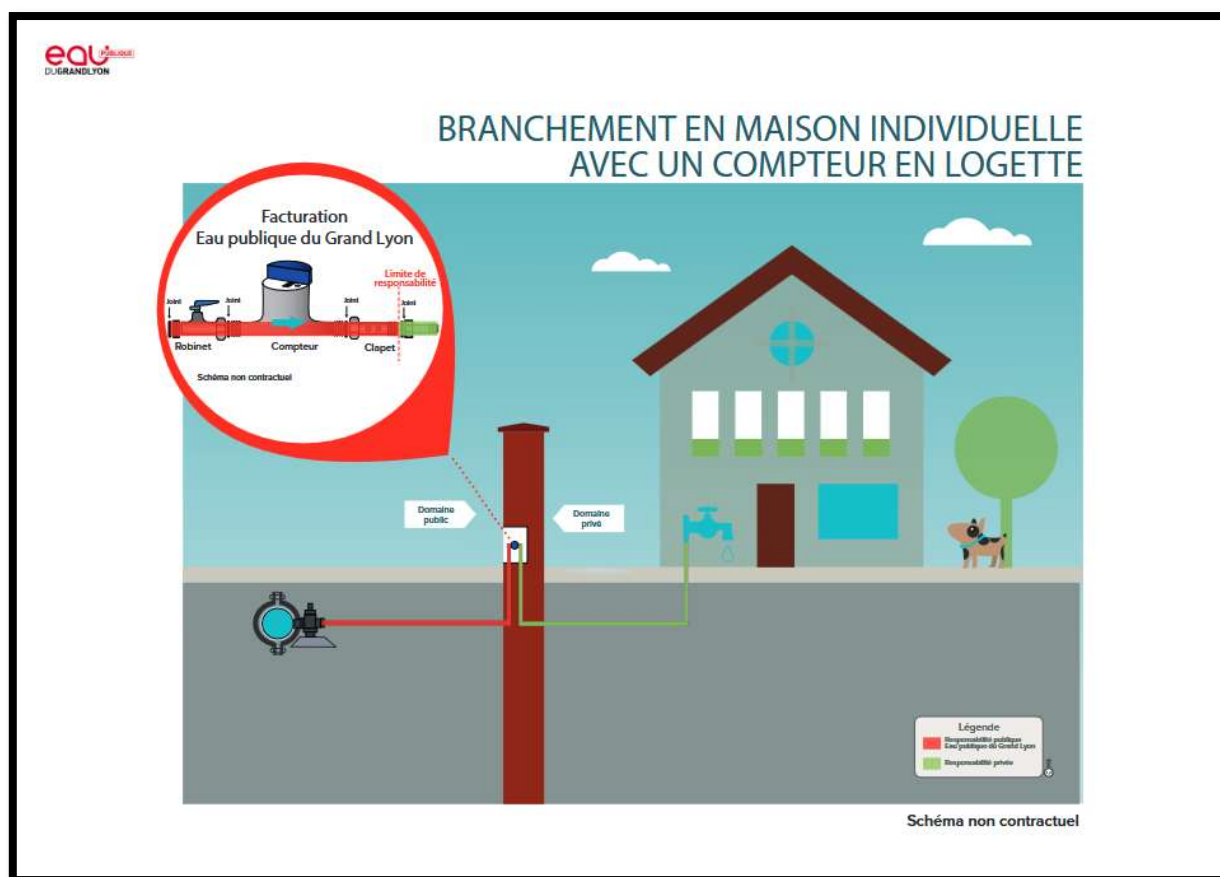
- L'article R.113-4, alinéa 3, du Code de la construction et de l'habitation dispose ainsi que « *Tous les bâtiments d'habitation doivent être équipés de lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique desservant chacun des logements. Ces lignes relient chaque logement, avec au moins une fibre par logement, à un point de raccordement accessible et permettant l'accès à plusieurs réseaux de communications électroniques. Pour les bâtiments groupant plusieurs logements situés dans les zones à forte densité, et dans les conditions définies par arrêté conjoint du ministre chargé de la construction et du ministre chargé des communications électroniques, l'obligation peut être portée jusqu'à quatre fibres par logement. Le bâtiment doit disposer d'une adduction d'une taille suffisante pour permettre le passage des câbles de plusieurs opérateurs depuis la voie publique jusqu'au point de raccordement. Chacun des logements est équipé d'une installation intérieure raccordée aux lignes de communication électronique à très haut débit en fibre optique assurant la desserte des pièces principales dans des conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de la construction et des communications électroniques.* » Ce texte permet donc, en ZTD, que plusieurs opérateurs d'immeubles fassent entrer leur réseau FttH dans l'immeuble jusqu'au point de raccordement, via l'adduction en propriété privée, afin de venir brancher leur réseau aux lignes préinstallées par le constructeur de l'immeuble ;
- Évoquer, comme le fait l'Autorité à l'article 5.1 du projet de recommandation, un mécanisme de PAR de l'OI au droit du terrain, alors qu'il existe en ZTD, y compris dans certaines poches de basse densité du territoire métropolitain, plusieurs OI déployant leur réseau FttH n'est pas cohérent et ne correspond pas à l'architecture des réseaux FttH en ZTD. Comment choisir, parmi les différents OI présents en ZTD, l'OI qui désignera son PAR en vue de brancher son réseau aux lignes de l'immeuble neuf ? Et quel intérêt présenterait le fait de brancher les lignes de l'immeuble neuf à un seul PAR alors que l'article R.113-4, alinéa 3, du Code de la construction et de l'habitation permet précisément à tous les OI présents en limite de parcelle d'y entrer et d'apporter leur réseau FttH jusqu'au point de branchement aux lignes de l'immeuble neuf ?

Il est indispensable que l'Autorité note que le cadre appliqué aujourd'hui pour les réseaux de distribution publique d'électricité et de distribution publique d'eau potable ne comporte ni maîtrise d'ouvrage, ni propriété du génie civil en domaine public par les futurs abonnés.

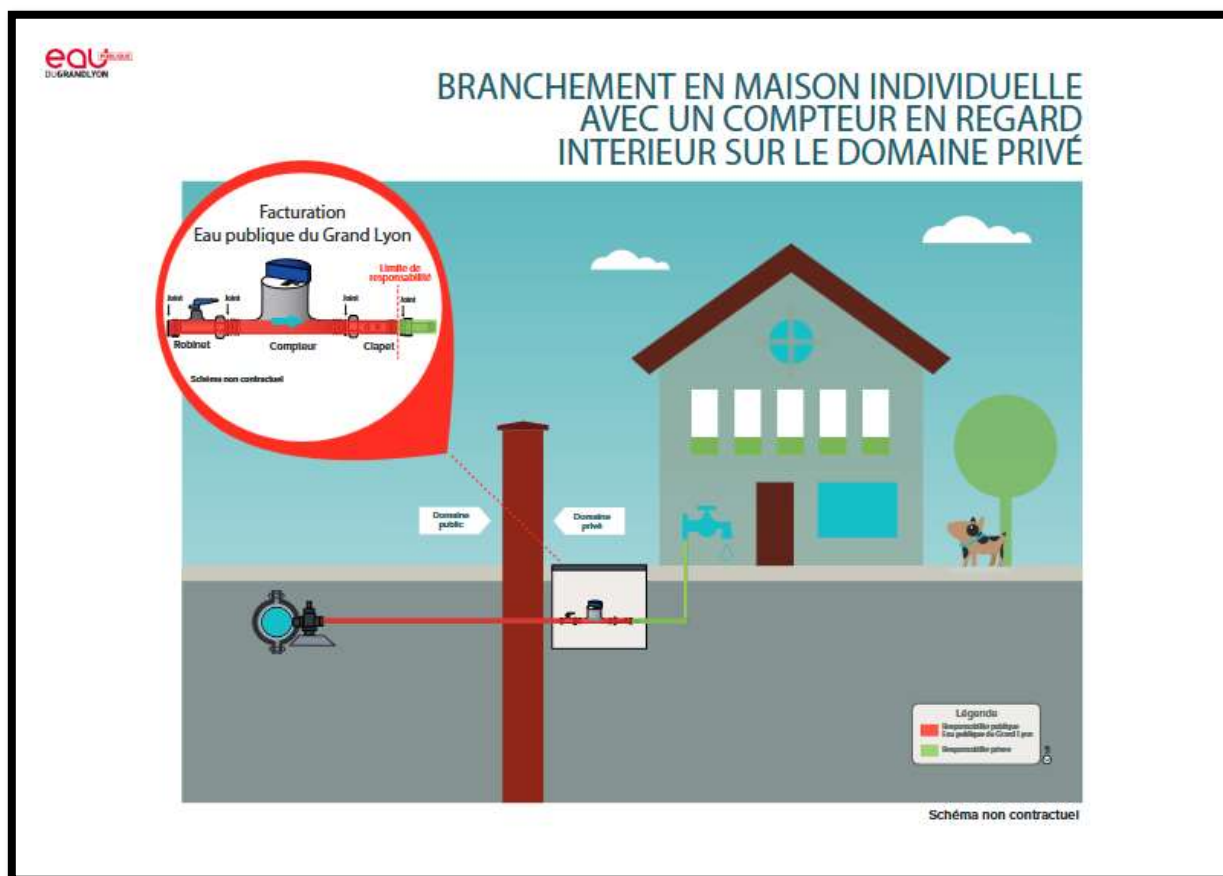
Pour l'électricité :

- ENEDIS ou l'AODE est maître d'ouvrage du raccordement et non les pétitionnaires d'autorisations d'urbanisme :
 - o ENEDIS, Note externe, Direction Technique, Procédure de traitement des demandes de raccordement d'une Installation de Consommation individuelle ou collective en BT de puissance supérieure à 36 kVA et en HTA, au Réseau Public de Distribution concédé à ENEDIS ;
 - o ENEDIS, Mode d'emploi, Raccorder son installation, au réseau d'électricité, Puissance inférieure ou égale à 36 kVA⁷ ;
- L'article L.342-1 du Code de l'énergie inclut tous les ouvrages concourant au raccordement dans la notion de branchement. Il en résulte que les ouvrages de génie civil au droit du terrain sont bien de retour de l'AODE et non propriété du client final.

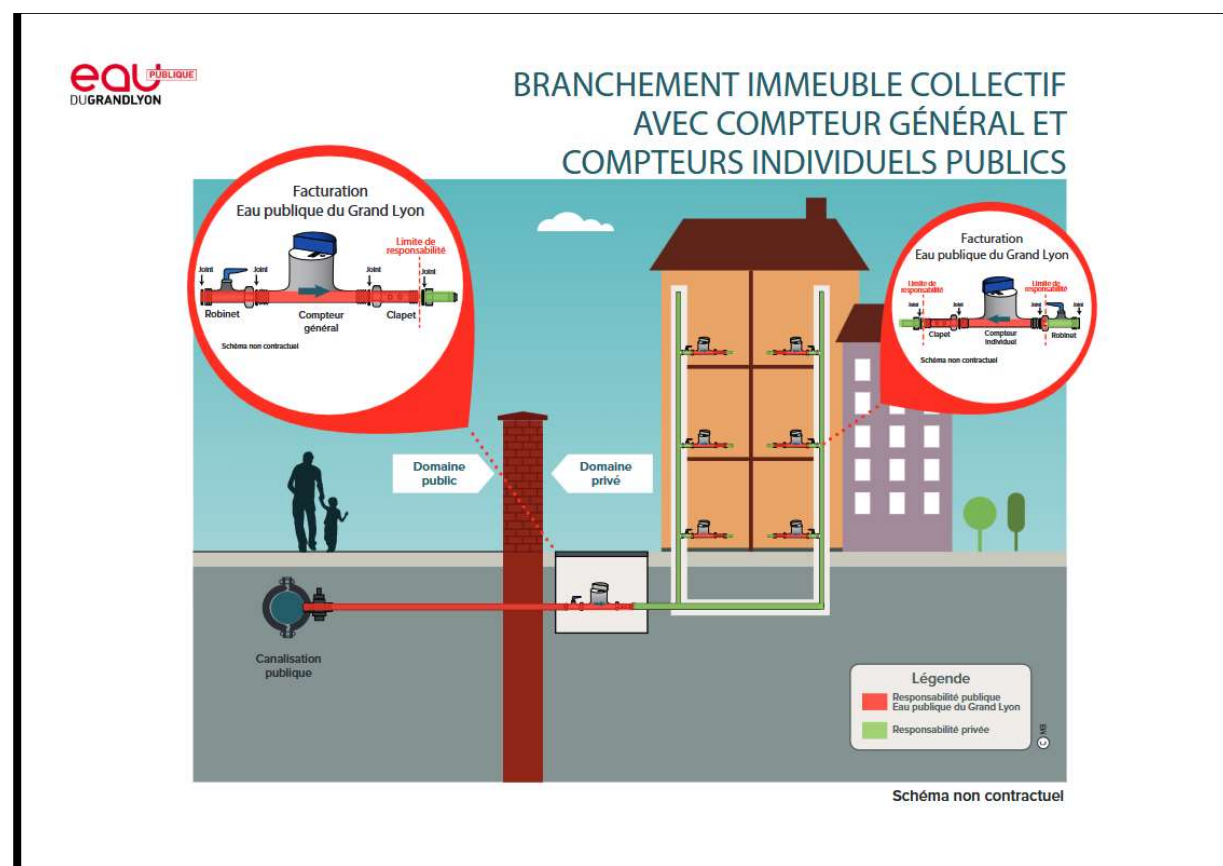
Pour l'eau potable, les schémas suivants illustrent le fait que la maîtrise d'ouvrage et le régime patrimonial du branchement des locaux neufs au réseau d'eau publique du Grand Lyon relève de la régie métropolitaine, y compris au droit du terrain :

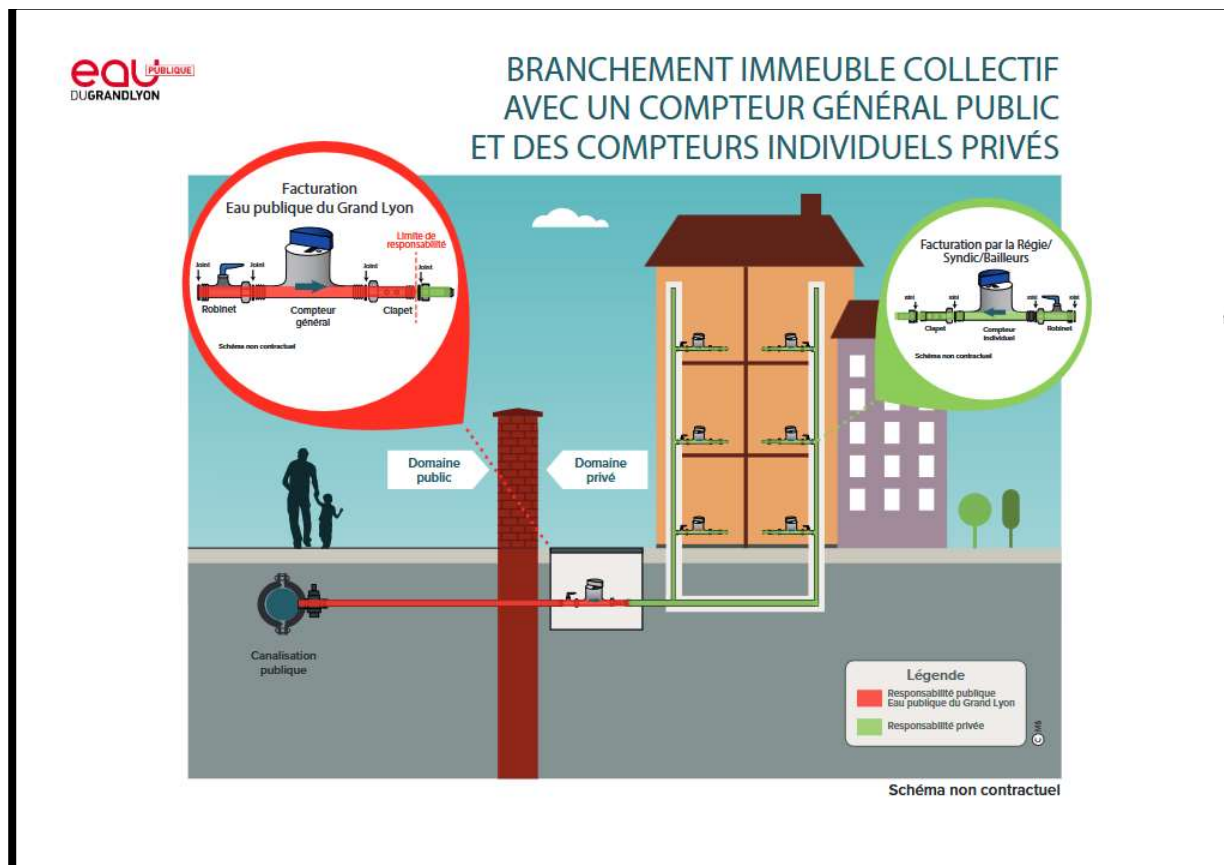


⁷ www.enedis.fr/sites/default/files/documents/pdf/2020-11/ME_Racco_Res_Elec_inf36kVA.pdf



https://www.eaugarandlyon.com/medias/pdf/Maison_Indiv_schema_domaine_privé.pdf





https://www.eaudegrandlyon.com/medias/pdf/Habitat_collectif_cpt_gnrl_public_et_cpt_indiv_privés.pdf

Pour les réseaux de distribution publique d'électricité et de distribution publique d'eau potable, les abonnés n'ont donc ni à répondre aux DT/DICT au droit du terrain, ni à payer de redevance d'occupation du domaine public routier, ni à assurer le financement et la maîtrise d'ouvrage des dévoiements de leurs branchements au droit du terrain.

Pour éviter que ne se multiplient des interventions inopportunes de particuliers en domaine public, que n'émergent des problématique de sécurité liées à la maîtrise d'ouvrage de la construction du génie civil et que ne se créent une rupture d'égalité de traitement entre propriétaires de locaux neufs et non neufs pour le paiement des redevances, dévoiements et enfouissements du génie civil des raccordements, la Métropole demande que l'Autorité exclut, dans la partie 5 du projet de recommandation, tout régime de maîtrise d'ouvrage et de propriété du génie civil du raccordement des locaux neufs au droit du terrain qui serait originale (pour ne pas dire « exotique ») par rapport aux réseaux de distribution publique d'électricité et d'eau potable. À cet effet, il est indispensable que la maîtrise d'ouvrage et la propriété du génie civil du raccordement des locaux neufs soit attribuée, en domaine public en ce compris au droit du terrain, à l'OI et permette à tous les OI, en ZTD, d'entrer dans les immeubles neufs via l'adduction en domaine privé prévue à l'article R. 113-4 du Code de construction et de l'habitation. Ce régime sera cohérent, en zone

RIP, avec le régime des biens de retour puisque le génie civil du raccordement au droit du terrain est nécessaire au service public au sens de la jurisprudence administrative⁸.

Les difficultés et incohérences exposées ci-dessus découlent d'une clause identifiée : le fait que l'Autorité fonde le projet de recommandation sur le guide Objectif fibre⁹, lequel applique l'article L.332-15 du code de l'urbanisme comme au temps où le réseau cuivre était public, et non les textes en vigueur applicables à la fibre qui, eux, fixent des obligations dont la mise en œuvre serait cohérente en ZTD et hors ZTD.

Bien qu'il s'agisse d'une évidence, il est nécessaire de rappeler que le Guide objectif fibre est dépourvu de portée normative en droit français. Il est indispensable que l'Autorité vise, dans le point 5 de la recommandation, les lois et décrets en vigueur applicables aux locaux neufs, ce d'autant plus qu'ils ne prévoient pas les mêmes obligations entre immeubles neufs, lotissements neufs et maisons individuelles neuves

- L'article 113-10 du Code de la construction et de l'habitation fixe des objectifs d'équipements en gaine technique et, pour les bâtiments neufs à usage d'habitation ou à usage professionnel, en ligne de communications électroniques ;
- Pour les immeubles neufs, les dispositions applicables sont celles de :
 - o L'article D. 407-1 du Code des postes et des communications électroniques : « *Les réseaux de communications électroniques intérieurs aux immeubles groupant plusieurs logements sont construits par les promoteurs jusqu'aux dispositifs de connexion placés dans chaque logement conformément à l'article R. 111-14 du code de la construction et de l'habitation.* » (devenu R. 113-4) ;
 - o L'article R. 113-4 du Code de construction et de l'habitation précité ;
- Pour les maisons individuelles neuves, les dispositions applicables sont celles de l'article D. 407-2 du Code des postes et des communications électroniques : « *En dehors du cas mentionné à l'article D. 407-1, les lignes de communications électroniques intérieures à une propriété privée peuvent être construites par tout opérateur de réseau autorisé en application de l'article L. 33-1. L'opérateur n'y est tenu que s'il existe des gaines techniques et des passages horizontaux permettant la pose des câbles.* »
- Pour les lotissements neufs, les dispositions applicables sont celles de l'article 118-II de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* : « *Les lotissements neufs sont pourvus des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique nécessaires à la desserte de chacun des lots par un réseau de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ouvert au public. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.* »

Il ne paraît pas pertinent que la recommandation précise le cadre de la complétude de déploiement des réseaux FttH sans viser ces textes pour les locaux neufs. Or, il est fondamental de noter qu'aucune de ces dispositions législatives ou réglementaires ne vise :

- La notion de PAR. Il convient donc que l'Autorité supprime de la recommandation cette notion de PAR et, pour les immeubles neufs et sans doute aussi pour les lotissements neufs, vise en lieu et place la notion de « *point de raccordement* » aux lignes de l'immeuble neuf ou du lotissement neuf ;
- D'intervention en domaine public ou de notion de « droit du terrain ». Il convient donc que l'Autorité supprime de la recommandation toute notion de maîtrise d'ouvrage du génie civil des locaux neufs au droit du terrain par les pétitionnaires d'autorisation d'urbanisme et qu'elle exclut

⁸ CE, ass., 21 déc. 2012, n° 342788, Commune de Douai ;

⁹ www.arcep.fr/mes-demarches-et-services/consommateurs/fiches-pratiques/raccorder-batiment-neuf-fibre-optique-zone-moins-dense-demarches.html

dans la recommandation toute propriété des propriétaires et copropriétaires de locaux neufs de ce génie civil en domaine public.

L'application stricte des textes applicables au pré-fibrage des locaux neufs permettra d'ailleurs de résoudre les difficultés techniques, patrimoniales et financières et incohérences exposées ci-dessus :

- Aucun particulier n'assurera la maîtrise d'ouvrage de travaux en domaine public routier, au droit du terrain, cette maîtrise d'ouvrage revenant à l'OI, comme ENEDIS ou l'Autorité Organisatrice de la Distribution d'Énergie (ci-après « AODE ») pour le réseau public de distribution d'électricité et le délégataire ou la régie pour les réseaux publics d'eau potable ;
- Aucun propriétaire de maison neuve ou copropriétaire d'immeuble neuf ou de lotissement neuf ne sera propriétaire de génie civil en domaine public et ne devra assurer la maîtrise d'ouvrage et le financement des dévoiements et enfouissements en domaine public ou la réponse aux DT/DICT en cas de travaux à proximité du génie civil souterrain au droit du terrain, à l'instar du réseau public de distribution d'électricité et des réseaux publics d'eau potable ;
- En ZTD, les différents opérateurs d'immeuble pourront tous accéder au point de raccordement aux lignes des immeubles neufs, comme le prévoit l'article R. 113-4 du Code de construction et de l'habitation.

S'agissant de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme, son application aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique doit être exclue par la recommandation.

Elle doit l'être car le code de l'urbanisme ne prévoit pas de raccordement des locaux neufs aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique. Par principe, les gestionnaires d'autorisations d'urbanisme ne peuvent donc pas s'appuyer sur l'article L.332-15 pour imposer des prescriptions aux pétitionnaires en matière de fibre optique. C'est ce qu'a déjà rappelé le gouvernement¹⁰ :

« Le code de l'urbanisme ne prévoit pas directement d'obligation générale ou particulière de raccordement d'une construction à un réseau de fibre optique. Il laisse en revanche cette possibilité aux plans locaux d'urbanisme ou aux documents en tenant lieu. Ainsi, le raccordement d'une construction à un réseau de fibre optique peut être une condition à l'obtention de l'autorisation d'urbanisme si le règlement le prévoit. En effet, celui-ci peut, en application du 3° de l'article R. 151-49 du code de l'urbanisme, fixer des obligations aux constructions, travaux, installations et aménagement en matière de réseaux de communication électroniques, par exemple celle d'un câblage en fibre optique. Si tel est le cas, une autorisation d'urbanisme pourra être refusée ou faire l'objet de prescriptions spéciales si le projet ne le prévoit pas. S'agissant des dispositions de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme, elles permettent à l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme de faire financer par le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme, les équipements publics nécessaires à la construction ou au terrain aménagé. Cet article constitue une exception au principe de financement des équipements publics par le budget des collectivités locales. Le réseau de fibre optique n'étant pas financé par le budget des collectivités locales, les dispositions de l'article L. 332-15 ne s'appliquent pas au réseau de fibre optique. »

C'est aussi dans ce sens que s'est prononcé le contentieux des autorisations d'urbanisme qui ne vise, s'agissant d'obligation en matière de fibrage des locaux neufs, que l'application de dispositions des PLU et

¹⁰ <https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ220701893.html>

exclut toute prescription applicable à la fibre préfibrage au titre du code de l'urbanisme en l'absence de mention dans le PLU :

- Dans son jugement du 6 décembre 2022 n° 2107713, le Tribunal administratif de Grenoble a jugé que, ni en application du code de l'urbanisme, ni en application d'un PLU, le raccordement d'une construction neuve à la fibre optique n'est obligatoire ;
- Dans son jugement du 3 juillet 2023 n° 2205855, le Tribunal administratif de Grenoble a considéré, à propos d'un permis de construire qui comportait pourtant des prescriptions au titre de l'article L.332-15 du code de l'urbanisme, que l'obligation d'équiper une propriété en infrastructure d'accueil de la fibre ne résultait que du règlement du plan local d'urbanisme ;
- Dans son jugement du 20 décembre 2023 n° 2105970, le Tribunal administratif de Bordeaux applique les seules dispositions du PLUi pour contrôler un permis de construire en matière de fibre.

MÉTROPOLÉ

LYON
GRAND

Au surplus, à supposer que l'article L.332-15 du code de l'urbanisme soit applicable aux réseaux en fibre optique, l'application du guide Objectif fibre proposée par l'Autorité demeure entachée de plusieurs erreurs :

- L'article L.332-15 est destiné à substituer un financement public d'équipement public par la collectivité qui délivre l'autorisation d'urbanisme par un financement privé d'un équipement public. Il ne concerne que les réseaux publics, comme le réseau de distribution publique d'électricité et les réseaux de distribution publique d'eau potable, et non les réseaux privés. Il ne pourrait donc pas s'appliquer en ZTD, en zone AMII, ni en zone AMEL. D'ailleurs, aucun « classement ultérieur dans la voirie et les réseaux publics » n'est possible sur le territoire métropolitain n'est possible puisque les réseaux FttH sont privés, ce qui achève de démontrer que l'article L.332-15 ne concerne pas la fibre ;
- L'article L.332-15 est un régime de prescriptions dans les autorisations d'urbanisme. À défaut de prescription explicite, aucune obligation ne s'impose aux pétitionnaires :

*« Les deux premiers alinéas de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme prévoient la possibilité pour l'autorité compétente d'urbanisme d'exiger du bénéficiaire de cette autorisation, la réalisation et le financement de certains équipements propres à l'opération, ainsi que leur branchement aux équipements publics existants au droit du terrain. Cette exigence est portée par l'autorisation d'urbanisme qu'il délivre. Les équipements qu'il est nécessaire de réaliser dans le cadre du projet sont détaillés par le pétitionnaire dans le dossier de demande d'autorisation d'urbanisme, notamment dans la notice descriptive. **En retour, l'autorité compétente doit indiquer, au titre de prescriptions, dans l'arrêté, les équipements qui devront être financés et réalisés par le seul bénéficiaire de l'autorisation en application de l'article L.332-15. La description de ces équipements dans l'arrêté doit être suffisamment précise afin de permettre au pétitionnaire de mesurer l'ampleur et le périmètre des travaux qu'il devra réaliser et financer. Le montant précis de ces équipements et travaux n'étant pas connu au moment de la délivrance de l'autorisation, il n'a pas à figurer dans l'arrêté. En l'absence de ces prescriptions dans l'arrêté, l'autorité compétente en matière d'urbanisme ne pourra pas imposer ultérieurement au pétitionnaire, la réalisation et le financement des équipements propres.** »¹¹ :*

¹¹ www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ220701185.html

C'est ce que rappelle la jurisprudence l'indique de longue date et de manière répétée¹².

Cela se matérialise par exemple de la façon suivante dans le règlement de service du réseau public d'eau potable du Grand Lyon¹³ :

« Article 4.1.1 - L'extension ou le renforcement du réseau public

Il faut distinguer trois cas :

- Les besoins de la défense incendie : si les travaux d'extension ou de renforcement du réseau sont réalisés pour la défense incendie, ils sont à la charge du demandeur ;
- Les constructions neuves : si des travaux d'extension ou de renforcement du réseau public sont réalisés pour permettre l'alimentation ou le raccordement de nouvelles constructions situés dans les zones du schéma de distribution d'eau potable, Eau publique du Grand Lyon prendra en charge et réalisera les travaux, **sauf à mettre en application des participations dues par les bénéficiaires d'une autorisation d'urbanisme au titre du L332-6 du code de l'urbanisme** ;
- Les constructions existantes : si les travaux sont réalisés suite à une demande des propriétaires riverains et/ou des usagers, pour faire face à des nouveaux besoins, les frais induits peuvent être en tout ou partie mis à la charge de ces derniers, sur décision d'Eau publique du Grand Lyon. »

En pratique, il n'y a pas de consultation des OI pour l'instruction des autorisations d'urbanisme sur le territoire de la Métropole comme il en existe pour l'eau, l'assainissement voirie et pour le chauffage urbain dans certains secteurs. Aucune prescription ne peut donc être imposée à des pétitionnaires au titre des articles L. 332-6 et 332-15 du code de l'urbanisme en matière de fibre optique.

L'absence de réseau en fibre optique pour raccorder les locaux neufs n'est pas un motif de refus de permis de construire,

En conclusion, l'exclusion de toute maîtrise d'ouvrage et de toute propriété du génie civil en domaine public par des clients finals, y compris au droit du terrain, doit être un message fondamental de la recommandation à venir.

C'est pourquoi la Métropole exige, d'une part, que la recommandation vise explicitement, dans la partie 5, les textes législatifs et réglementaires qui régissent l'équipement des locaux neufs en matière d'adduction et de fibre optique, à savoir :

- L'article D. 407-1 du Code des postes et des communications électroniques ;
- L'article R. 113-4 du Code de construction et de l'habitation pour les immeubles neufs ;
- L'article D. 407-2 du Code des postes et des communications électroniques pour les maisons individuelles neuves ;
- L'article 118-II de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour les lotissements neufs.

La Métropole exige, d'autre part, que la recommandation indique explicitement que l'article L.332-15 du code de l'urbanisme ne s'applique pas aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et que cet article ne pourrait, à le supposer applicable, concerner

¹² CE, 1^{er} avril 1981, n° 12882 ; CAA Lyon, 20 décembre 2022, n° 22LY00744

¹³ www.eaudegrandlyon.com/medias/pdf/Rglt_AEP__web.pdf

que des réseaux publics si, et seulement si, des prescriptions ont été imposées explicitement dans l'autorisation d'urbanisme par l'autorité compétente.

Enfin, la Métropole exige que les modalités de financement du génie civil du raccordement des locaux neufs aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique passent par le maître d'ouvrage et propriétaire de ce génie civil, à savoir l'OI, qui peut facturer cette prestation aux opérateurs commerciaux, à charge pour ces derniers de se retourner contre leurs abonnés.

Rattraper le retard

La recommandation de l'Autorité sera très utile pour définir les conditions d'une complétude au terme des délais réglementaires de déploiement et des engagements pris par les opérateurs dans le cadre de l'article L.33- 13 du CPCE. Toutefois elle arrive tardivement et n'est pas suffisamment contraignante.

Le retard pris sur la complétude du fichier IPE et la moindre qualité des informations qui y sont contenues, établies de façon déclarative et ne faisant l'objet d'aucune vérification, présentent un stock considérable de locaux non raccordables, d'oublis ou d'erreurs encore non identifiés, qui conduisent à ce jour à un nombre de locaux non raccordables encore plus important.

Cette recommandation définit la « règle du jeu » du remplissage du fichier IPE alors que le plus gros des plans de déploiement FttH est derrière nous avec 90% des locaux raccordables à l'échelle nationale. Les entreprises en charge des travaux ont bien souvent quitté le territoire et n'ont pas systématiquement documenté les raisons des éventuels blocages rencontrés sur le terrain et oublis pour le compte des OI. Nous ne pouvons que constater l'étendue du chantier de complétude et de qualification qui reste à venir.

Il est regrettable que, pour la mise en œuvre d'une recommandation censée refléter une exigence précise tant sur le fond que sur la forme, avec des objectifs, des délais, et des seuils clairs et précis, on recoure à des conditionnels et des expressions floues telles que « les meilleurs délais », « les meilleurs efforts » ou « des tarifs raisonnables ». Avec un tel retard et un tel stock il s'agit bien d'exiger et non de souhaiter.

Nous regrettons que cette recommandation arrive très tardivement au regard de l'avancement des déploiements FttH, alors que le plan de fermeture commerciale du cuivre est déjà largement engagé et que les OI ont ralenti leurs déploiements. Sa mise en œuvre nécessitera un important travail de rattrapage, notamment de documentation des différents événements intervenus lors des déploiements qui aurait dû être réalisée et contrôlée au fil de l'eau par votre Autorité, l'État et les collectivités.

Les préconisations de la recommandation seront utiles mais le stock est important et la motivation des OI n'est pas garantie, notamment au regard du coût que représente cette opération et l'absence de contrainte de délai.

Nous souhaitons que cette recommandation aboutisse rapidement à des mesures plus contraignantes pour les opérateurs, par exemple sous la forme d'une loi, d'un décret ou d'une décision qui imposerait des obligations strictes de qualité et de délai pour les opérateurs d'immeubles, assortie de sanctions en cas de non-respect.

La Métropole exige le respect d'un délai (6 mois) après l'adoption de la recommandation pour renseigner le fichier IPE et notamment que :

- Les prises gelées soient dégelées ou renseignées ;
- Renseigner les refus de tiers selon la définition précisée telle que proposée ci-avant.

La Métropole exige qu'un plan d'actions de rattrapage soit rendu public par chaque OI pour s'assurer du bon respect de cette recommandation.

Intégrer dans le cadre réglementaire FttH le passage du raccordable ou raccordé

L'Autorité rappelle, au point 1.1 du projet de recommandation, les termes de la Recommandation du 7 décembre 2015 aux termes de laquelle :

« [...] 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. »

La Métropole a bien noté le renforcement de l'obligation faite à Orange dans la Décision 2023-2801 de décembre 2023 d'offrir un

« processus de désaturation et de 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. Ce délai ne peut excéder quatre mois pour les interventions sur les appuis aériens et trois mois sur les infrastructures souterraines. Il est réduit à deux mois pour les interventions liées à un raccordement final, tant pour les interventions sur les appuis aériens que sur les infrastructures souterraines. [...] ».

La Métropole souligne que cette mesure ne résout pas la problématique de la contestation de propriété soulevée par Orange et régulièrement dénoncée par l'Avicca ainsi que de nombreux OI lors des consultations publiques précédentes, à savoir le statut de propriété des fourreaux de raccordement situés entre la dernière chambre sous chaussée et le domicile des particuliers.

À cet égard, la Métropole constate depuis peu que la complétude des déploiements FttH n'est pas la garantie pour les clients finals d'être raccordés rapidement. En effet, la Métropole se trouve contactée par des clients finals qui n'arrivent pas à se faire raccorder car le génie civil de l'adduction télécom en domaine public est bouché ou cassé et Orange leur indique ne pas être propriétaire de ce génie civil. Il refuse donc de prendre en charge les actions de débouchage ou de réparation.

Une telle position d'Orange étonne car le cadre juridique du déploiement du réseau cuivre, quel que soit l'époque, a conduit les PTT, puis l'établissement public France Télécom, puis la société anonyme France Télécom/Orange à être propriétaire du génie civil du raccordement au réseau cuivre en domaine public.

Avant la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996, de réglementation des télécommunications, France Télécom disposait de prérogatives et de servitudes sur le domaine public et les propriétés privées, lui permettant de raccorder les usagers du réseau téléphonique.

Le cahier des charges de France Télécom, issu du décret n° 90-1213 du 29 décembre 1990, relatif au cahier des charges de France Télécom et au Code des postes et des communications électroniques, confiait à France Télécom la mission d'établir, développer, exploiter et entretenir « le réseau public nécessaire à la fourniture de (...) services » de télécommunications.

Pour ce faire, le point 4 du cahier des charges, relatif au « Régime des biens et marchés », comportait un article 35-4° renvoyant au titre II du chapitre II du Code des postes et des communications électroniques pour l'implantation des ouvrages et équipements :

« Pour l'exercice des mêmes missions, France Télécom, dans le cadre des prérogatives qui lui sont conférées par le titre II du livre II du Code des postes et des communications électroniques, négocie et conclut toute convention nécessaire à l'implantation, au fonctionnement et à l'entretien des ouvrages et équipements situés sur le domaine public ou sur des propriétés privées, avec toute administration d'État, tout organisme public et toute personne privée. »

Avant 1996, France Télécom disposait donc de servitudes lui permettant d'implanter les lignes de télécommunications et leurs supports, tant sur le domaine public, qu'en propriété privée, constituant le « réseau public » de télécommunications ».

S'agissant de l'adduction, en 1986, le décret n° 86-1064 du 29 septembre 1986, portant modification du code des postes et télécommunications, de la réglementation et des prix du service des télécommunications dans le régime intérieur, apporte une modification relative à la propriété privée puisque l'article D. 407-2 dispose alors :

« En dehors du cas visé à l'article précédent, les lignes de télécommunications intérieures à une propriété privée ne sont construites par la direction générale des télécommunications que s'il existe des gaines techniques et des passages horizontaux permettant la pose de câbles. »

Le décret du 29 septembre 1986 consacre la distinction entre l'adduction et le raccordement des usagers :

- L'adduction du réseau, « consistant à préparer uniquement sur la propriété privée de l'utilisateur et, le cas échéant, sur les voies privées et servitudes nécessaires à l'opération, les infrastructures de génie civil (conduites, pleine terre,) ou de poteaux permettant d'accueillir le lien de branchement au réseau téléphonique public », est à la charge de l'utilisateur¹⁴ ;
- Le raccordement, à savoir l'établissement du câble cuivre du domaine public jusqu'au domicile de l'utilisateur, est à la charge de France Télécom.

On peut déduire de ces dispositions que France Télécom était alors propriétaire de l'ensemble des biens et équipements qu'il installait en domaine public, dont le génie civil.

D'autre part, dans son arrêt du 18 mars 2024, le Conseil d'État, après avoir rappelé les termes des dispositions de l'article 72 du Code des postes, télégraphes et téléphones et des articles L. 33 et L. 33-1 du Code des postes et télécommunications, alors en vigueur, affirme expressément que :

« Les dispositions citées au point 2 ont conféré à l'État, puis à l'exploitant public France Télécom à compter du 1er janvier 1991, pour la période antérieure au 1er juillet 1996, un monopole pour établir les réseaux de télécommunications, ce qui implique la réalisation des infrastructures nécessaires à ces réseaux, lesquelles incluent, au-delà des câbles, toutes les installations nécessaires à la transmission ou à l'acheminement des signaux de télécommunications, notamment les infrastructures de génie civil nécessaires à leur fonctionnement, comme les gaines et les chambres de tirage. »

Le Conseil d'État cite ensuite les termes de l'article 22 de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications et de l'article 1er de la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 qui ont organisé le transfert des biens immobiliers du domaine public ou privé de l'État à l'établissement

¹⁴ ARCEP, Avis n°2009-0835 du 23 octobre 2009, sur le projet de cahier des charges de la société France Télécom qui sera annexé à l'arrêté désignant cet opérateur pour prendre en charge les prestations du service universel des communications électroniques relatives au service téléphonique, point I-1-a

public France Télécom et le transfert des biens de la personne morale de droit public France Télécom à la société anonyme éponyme. De ces dispositions, le Conseil d'État déduit une présomption de propriété :

« En vertu des dispositions citées aux points 3 et 4, ces installations doivent, en principe, être regardées comme la propriété, successivement, de l'État, puis de l'exploitant public France Télécom, puis de l'entreprise nationale France Télécom - aujourd'hui la société Orange -, alors même qu'aucun titre de propriété ne pourrait être produit et sauf à ce que soit rapportée la preuve qu'elles appartiendraient à une autre personne. »

Orange était donc propriétaire de toutes les infrastructures d'accueil en domaine public avant 1996 et une présomption repose désormais sur cette propriété jusqu'à preuve du contraire.

Postérieurement à 1996, le cahier des charges de France Télécom indiquait que « France Télécom effectue les raccordements nécessaires pour assurer le service universel du téléphone »¹⁵.

Il n'existe donc pas de motif pour qu'Orange exclut de manière générale être propriétaire du génie civil du raccordement au réseau cuivre en domaine public.

La Métropole exige donc que l'Autorité inclut dans la recommandation des précisions relatives au passage du statut de local « raccordable » à celui de local « raccordé » en rappelant que la société Orange est présumée propriétaire de toute infrastructure de génie civil en domaine public établie avant le 1er juillet 1996 ou dans le cadre du service universel à partir de 1996 et qu'à ce titre, il lui appartient d'entretenir ce génie civil, notamment en vue du passage de la fibre pour le raccordement final des locaux.

¹⁵ Décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996 portant approbation du cahier des charges de France Télécom

Conclusion

La Métropole de Lyon remercie l'ARCEP pour l'initiative de cette consultation, qui constitue une étape essentielle pour garantir la transition vers un réseau de fibre optique complet et accessible à tous. Cette démarche doit non seulement répondre aux attentes légitimes des habitants et acteurs économiques, mais également anticiper les défis liés à la fermeture imminente du réseau cuivre.

Face aux retards accumulés, aux lacunes dans les données et aux incompréhensions générées par les dispositifs actuels, il est impératif que cette recommandation se traduise rapidement en mesures concrètes et contraignantes. Nous appelons l'ARCEP à adopter une posture proactive, en imposant des obligations précises aux opérateurs d'infrastructure et en s'assurant de leur application.

La Métropole insiste particulièrement sur la nécessité :

- D'un suivi rigoureux et transparent des déploiements, notamment grâce à un accès aux données IPE pour les collectivités ;
- D'une coordination étroite entre opérateurs, collectivités et régulateurs ;
- Et d'un engagement ferme en faveur de la fibre comme solution universelle et pérenne, en limitant strictement les alternatives technologiques à des cas exceptionnels, validés de manière tripartite et encadrés dans le temps.

Nous tenons à rappeler que les collectivités, en tant qu'interlocuteurs de proximité, sont les premières confrontées aux mécontentements des administrés en cas de blocages ou d'incohérences. L'ARCEP doit être un partenaire actif, à nos côtés, pour prévenir et résoudre ces situations, et ne pas être à l'origine de nouvelles difficultés.

La Métropole de Lyon attend que cette recommandation s'accompagne de décisions fermes, traduisant une véritable ambition pour l'aménagement numérique des territoires. Nous restons mobilisés pour travailler en concertation avec l'ARCEP et les autres parties prenantes afin de garantir un réseau fibre complet et performant au service des citoyens et des entreprises.