

Obligation de complétude des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné

Projet de recommandation

Consultation publique de l'ARCEP en date
du 12 novembre 2024

Contribution de TDF

Le 20 décembre 2024

Propos liminaires

Le projet de recommandation sur la mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné (ci-après le document de consultation) publié le 12 novembre 2024 par l'Arcep, vise, selon l'Autorité, à soumettre à consultation publique des précisions qu'elle souhaiterait apporter sur les exceptions à l'obligation de complétude des déploiements prévues par la réglementation, dans un contexte de fermeture du réseau cuivre.

A la lecture du document de consultation, TDF constate que les objectifs poursuivis par l'Arcep sont bien plus larges que ceux annoncés et révèlent, si les recommandations envisagées étaient retenues, des conséquences organisationnelles et financières significatives pour les opérateurs d'infrastructure des réseaux en fibre optique, qui se verraient soumis à des obligations qui apparaissent d'une part disproportionnées, d'autre part inopérantes pour la plupart d'entre elles et enfin, et il s'agit là d'un sujet central, juridiquement inopposables.

En effet, en vue d'assurer « *la portée utile* » de l'obligation existante de complétude des déploiements, qui s'étend par définition jusqu'à la pose des PBO afin de rendre « raccordables » les logements et locaux à usage professionnel, l'Arcep propose la création de nouvelles obligations visant le raccordement effectif des clients finals. Dans l'éventualité où le projet envisagé par l'Arcep serait maintenu en l'état, le non-respect des diligences énoncées pourrait alors mener, dans certaines circonstances, à la remise en question de la complétude de zones pourtant actuellement considérées comme remplissant les critères de complétude.

Si TDF partage l'objectif poursuivi par l'Arcep, à savoir le raccordement effectif du plus grand nombre de logements et locaux à usage professionnel, elle ne peut que contester les moyens que l'Arcep retient, tels que décrits dans son document de consultation, avec :

- Une volonté d'étendre l'obligation de complétude jusqu'au raccordement effectif des clients finals, en remettant éventuellement en cause, de manière rétroactive, la complétude déjà atteinte dans le cas de gels commerciaux persistants, qu'ils soient ou non du fait de l'opérateur d'infrastructure ;
- Une volonté d'attribuer « naturellement » aux opérateurs d'infrastructure la responsabilité de la construction d'infrastructures de génie civil manquantes sur le segment du raccordement final, en toutes circonstances et sans garantir aux opérateurs qu'ils pourront recouvrer les surcoûts associés ;
- Une volonté d'étendre encore le périmètre de responsabilité des opérateurs d'infrastructure pour qu'ils construisent le génie civil manquant jusqu'en limite de propriété privée, à l'exception des logements neufs, caractérisés selon une définition produite par l'Arcep elle-même, et ceci en allant à l'encontre des dispositions du code de l'urbanisme en vigueur depuis 1986 ;

- De manière générale, une volonté de créer à l'encontre des opérateurs d'infrastructure un régime de responsabilité de l'irresponsabilité, les rendant ainsi responsables de toute apparition de difficultés (il faut qu'ils « évitent » toutes difficultés) et de leur résolution (il faut qu'ils « débloquent » toutes situations problématiques), quand bien même l'Arcep reconnaîtrait que les difficultés décrites ne seraient pas de leur responsabilité.

Si cela ne devait pas suffire à estimer que les recommandations envisagées par l'Arcep sont disproportionnées, celle-ci prévoit également que les opérateurs d'infrastructure archivent et transmettent sur demande toutes les traces des efforts qu'ils auront fournis pour satisfaire à ces nouvelles obligations et qu'ils enrichissent encore les fichiers IPE pour pouvoir justifier de leur bonne volonté.

Au-delà du surprenant climat de défiance à l'égard des opérateurs d'infrastructure que le document de consultation semble révéler, TDF estime que si l'Arcep souhaite poursuivre son projet, elle devra nécessairement en évaluer l'opposabilité juridique, les impacts organisationnels et les conséquences financières pour les opérateurs d'infrastructure.

Néanmoins, TDF rappelle qu'elle partage avec l'Arcep l'objectif de raccordement effectif du plus grand nombre de logements et de locaux à usage professionnel ; elle s'attachera donc dans la suite de ce document à commenter plus en détail les recommandations envisagées par l'Arcep et à y apporter, lorsqu'elle le juge nécessaire, des propositions alternatives.

Sommaire

Table des matières

COMMENTAIRES SUR LE CONTEXTE ET LE CADRE JURIDIQUE	5
COMMENTAIRES SUR LA NOTION DE LOGEMENT OU LOCAL A USAGE PROFESSIONNEL ..	8
COMMENTAIRES SUR LES REFUS ET BLOCAGES NE RELEVANT PAS DE LA RESPONSABILITE DE L'OPERATEUR D'INFRASTRUCTURE ET LES GELS COMMERCIAUX	10
COMMENTAIRES SUR LA NOTION D'APPETENCE DANS LE CADRE DES LOCAUX RACCORDABLES SUR DEMANDE	16
COMMENTAIRES SUR LE RACCORDEMENT DES IMMEUBLES NEUFS	17
CONCLUSION	20

Commentaires sur le contexte et le cadre juridique

Le projet de recommandation soumis à consultation par l'Arcep présente tout d'abord des éléments de contexte visant à justifier les recommandations envisagées.

L'Arcep rappelle notamment l'obligation de complétude à laquelle sont soumis les opérateurs d'infrastructures dans les zones moins denses et les exceptions à cette obligation. L'Arcep rappelle ainsi que cette obligation prévoit, au titre de la Décision n° 2010-1312, que « *depuis [un] point de mutualisation, [l'opérateur d'infrastructure] déploie vers les logements et locaux à usage professionnel, dans un délai raisonnable à la suite de la déclaration de la zone arrière de [ce] point de mutualisation, un réseau horizontal permettant de raccorder l'ensemble des logements ou locaux à usage professionnel de la zone arrière à proximité immédiate de ces logements.* »

L'Arcep rappelle également les conditions dans lesquelles le cadre de régulation symétrique permet l'existence de locaux non raccordables à l'issue du délai de complétude. Le projet de recommandation vise selon l'Arcep à apporter des précisions sur ces exceptions, dans un contexte de fermeture du réseau cuivre.

TDF souligne néanmoins que l'objectif poursuivi par l'Arcep dans son projet de recommandation semble bien plus large que celui qui est annoncé dans le document soumis à consultation.

Bien que l'Arcep rappelle largement ses décisions passées et précisions apportées quant à la définition de l'obligation de complétude des déploiements, elle crée dans son projet de recommandation une grande confusion sur le périmètre couvert par cette obligation.

En effet, elle indique qu'il serait « *[] souhaitable que ce déploiement permette à l'opérateur d'immeuble de raccorder tous les logements et locaux à usage professionnel de la zone arrière du point de mutualisation et que cet opérateur vise, sous réserve du refus des copropriétés et propriétaires concernés, à en raccorder effectivement la quasi-totalité* »¹.

Ce raccordement effectif n'est cependant pas couvert par l'obligation de complétude des déploiements, qui s'étend jusqu'au PBO.

En conséquence, les difficultés rencontrées par les opérateurs d'infrastructure pour le raccordement effectif de logements et locaux à usage professionnel ne sauraient donner lieu à une remise en cause de la complétude des déploiements, comme le suggère pourtant l'Arcep dans son projet de recommandation.

TDF indique avoir construit tous les PBO sur ses territoires, en construisant les infrastructures de génie civil lorsque nécessaire, et elle n'a pas prévu de raccordements à la demande. TDF répond

¹ Décision n° 2010-1312 de l'Arcep.

donc totalement à son obligation de complétude des déploiements et aux objectifs jusqu'ici poursuivis par l'Arcep.

En revanche, le raccordement effectif des logements et locaux professionnels peut être retardé du fait de difficultés menant à des gels commerciaux, difficultés pouvant, comme le précise l'Arcep, être de la responsabilité de l'opérateur d'infrastructure ou de tiers.

L'Arcep estime à ce titre que l'absence de génie civil mobilisable sur le segment du raccordement final serait de la responsabilité de l'opérateur d'infrastructure.

TDF rappelle que, pour les logements et locaux professionnels desservis par le réseau cuivre, l'opérateur d'infrastructure achète à Orange, via son offre IBLO, la location de ses infrastructures de génie civil pour pouvoir y passer la fibre. Or, l'ensemble des opérateurs d'infrastructure constatent qu'ils louent des infrastructures qui n'existent parfois pas (raccordements complexes), ou qui ne sont parfois pas mobilisables (car saturées et/ou endommagées).

De manière générale, TDF partage la volonté de l'Arcep de raccorder effectivement l'ensemble des logements et locaux professionnels sur ses réseaux et elle sera en mesure de construire le génie civil manquant, sous réserve de solutions économiques viables, qui ne sont pas assurées à ce jour, en l'absence de Service Universel, de fond de péréquation ou de possibles répercussions tarifaires qui seraient certaines.

La réalisation des raccordements complexes devra en outre passer dans la majeure partie des cas par la construction de génie civil aérien, qui représente la solution technique et économique la plus raisonnable. En cas d'impossibilité de telles constructions (par exemple, en cas de refus de collectivités pour cause d'inesthétisme), alors l'absence de génie civil ne sera plus de la responsabilité de TDF.

Le fait que l'Arcep affirme, dans sa synthèse des travaux et recommandations de 2023², que les opérateurs d'infrastructure sont responsables, en toutes circonstances, de la réalisation de génie civil manquant, n'empêche dans les faits aucune obligation pour les opérateurs d'infrastructure de réaliser de tels travaux dans des conditions économiques non viables.

L'Arcep entend par ailleurs établir une distinction dans l'étendue de la responsabilité des opérateurs d'infrastructure, selon que la construction de génie civil viserait à raccorder un logement qui serait existant ou neuf. L'Arcep fait ainsi à nouveau référence à sa synthèse des travaux et recommandations de 2023 pour affirmer qu'en dehors des constructions neuves, il appartient à l'opérateur d'infrastructure de construire le génie civil manquant sur le domaine public, y compris sur le segment du raccordement final du PBO jusqu'à la limite de domaine privé.

Pourtant, l'article L.332-15 du Code de l'urbanisme, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1986, dispose au contraire que la construction des infrastructures de génie civil sur la partie droit du terrain en domaine public (et sur la partie en domaine privée) est de la responsabilité du propriétaire du logement. C'est le cas également pour l'ensemble des autres services publics tels que l'alimentation en eau, en gaz ou encore en électricité.

² Synthèse des travaux et recommandations sur les modalités tarifaires des raccordements finals des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en date du 28 juillet 2023.

De manière plus générale, la proposition de l'Arcep de créer, via une recommandation, une nouvelle obligation de complétude jusqu'à la PTO implique une obligation de résultat pour les opérateurs d'infrastructure, qui devront raccorder, en toutes circonstances, les logements et locaux professionnels à leurs réseaux, alors même que l'Arcep reconnaît qu'un certain nombre de difficultés rencontrées ne sont pas de la responsabilité des opérateurs d'infrastructure. L'Arcep fournit quelques exemples pour illustrer ces situations mais elle ne mentionne d'ailleurs pas les difficultés liées à l'absence de génie civil en domaine privé, qui constitue pourtant une condition primordiale au raccordement effectif.

Ainsi, en voulant assurer « *la portée utile* » de l'obligation de complétude des déploiements, l'Arcep tente de créer des obligations réglementaires pour les opérateurs d'infrastructure de réseau en fibre optique, allant au-delà des obligations réglementaires existantes et des obligations prévues par la loi pour ces opérateurs ainsi que pour ceux gérant d'autres infrastructures de réseau, sans jamais vraiment le dire, mais en instaurant plutôt une grande confusion sur l'interprétation des obligations réglementaires et législatives existantes.

TDF considère que la position de l'Autorité exprimée dans le document de consultation n'est pas cohérente avec le cadre réglementaire en vigueur et que la recommandation, si elle était adoptée en l'état, ne pourrait pas, notamment du fait du principe de hiérarchie des normes en droit français, s'opposer aux opérateurs d'infrastructure.

TDF estime donc ne pas être contrainte par les affirmations de l'Arcep.

Si TDF ne partage pas les moyens utilisés par l'Arcep, elle partage néanmoins son objectif de raccordement effectif du plus grand nombre de logements et locaux professionnels aux réseaux en fibre optique. Dans la suite de sa contribution, TDF s'attachera donc à commenter de manière constructive les propositions émises par l'Arcep, en rappelant, lorsque nécessaire, les principes évoqués ci-dessus.



Commentaires sur la notion de logement ou local à usage professionnel

L'Arcep indique tout d'abord qu'il serait souhaitable que les opérateurs d'infrastructure identifient les besoins en fibre sur leurs territoires et pour cela, qu'ils échangent avec les propriétaires, syndicats de copropriété, gestionnaires etc., en documentant et en archivant ces échanges, « *pour leur permettre de justifier le bienfondé de la solution retenue* ».

TDF partage entièrement le souhait de l'Arcep de pouvoir raccorder effectivement l'ensemble des logements ou locaux professionnels qui le souhaitent et elle est pour cela très active dans l'identification des besoins sur ses territoires, condition primordiale pour permettre la plus grande valorisation possible de ses réseaux.

Les taux de commercialisation sur les territoires couverts par TDF se situent actuellement entre [SDA]% et [SDA]% selon les territoires et la dynamique de réalisation des raccordements finals, qui peut être observée sur les graphiques ci-dessous, illustre les efforts permanents faits par TDF pour atteindre ses objectifs de raccordement effectif du plus grand nombre de logements et locaux à usage professionnel.

[SDA]

Pour cela, TDF entretient d'excellents contacts avec les Délégués et les Maires, qui sont eux-mêmes très actifs dans la communication à la fois vers les citoyens et vers TDF. TDF est également en contact régulier avec les promoteurs, qui sont généralement bien identifiés et avec lesquels TDF partage une très bonne coordination notamment pour le raccordement des locaux professionnels situés dans les ZAC. Concernant les petits locaux privés et parfois isolés, TDF fait ses meilleurs efforts pour les identifier et les servir, et nombre d'entre eux sont régulièrement ajoutés dans ses réseaux.

TDF identifie notamment les locaux professionnels grâce à ses relevés de noms sur les boîtes aux lettres. TDF indique d'ailleurs que cela lui permet de constater que de nombreux opérateurs commerciaux souscrivent des offres FttH grand public pour desservir des entreprises, dans le non-respect du catalogue de services qui prévoit des offres FttH Pro.

TDF ne rencontre pas de difficultés majeures en matière d'identification des besoins sur ses territoires et sa façon de procéder, en étroite communication avec les promoteurs, les Maires et les Délégués, est, selon elle, pertinente et satisfaisante. Il ne serait donc ni pertinent, ni proportionné, que TDF doive s'adresser à de multiples interlocuteurs (propriétaires, syndicats de copropriété, gestionnaires etc.). Il serait encore moins pertinent et proportionné de devoir documenter et archiver les échanges que TDF a quotidiennement avec ses interlocuteurs, en vue de lui « *permettre de justifier le bienfondé de la solution retenue* », alors même qu'aucune difficulté n'est rencontrée.

L'Arcep propose ensuite une définition du logement ou local professionnel, qui pourrait être retenue par les opérateurs d'infrastructure pour les aider dans leur travail d'identification des besoins.

Concernant l'identification des besoins, TDF dénombre le nombre de boîtes aux lettres, qui est la seule information dont elle puisse disposer.

Par ailleurs, l'Arcep indique que le local à usage professionnel pourrait être défini comme un lieu de travail habituel d'une ou plusieurs personnes. TDF recommande d'ajouter des critères supplémentaires à cette définition, qui paraît trop large dans un contexte de généralisation du télétravail. TDF s'interroge sur la possibilité de retenir par exemple le critère de déclaration d'un numéro SIRET/SIREN.

Commentaires sur les refus et blocages ne relevant pas de la responsabilité de l'opérateur d'infrastructure et les gels commerciaux

En préambule, TDF souhaite faire part de son incompréhension quant à l'objet même de cette partie du projet de recommandation de l'Arcep, qui entend lister des diligences, pour la plupart conséquentes pour les opérateurs d'infrastructure en termes organisationnels et économiques, attendues des opérateurs d'infrastructure en vue d'éviter ou débloquer des situations sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle possible.

Ainsi, l'Arcep envisage de rendre l'opérateur d'infrastructure responsable des comportements et décisions des tiers, qu'ils soient clients finals ou encore promoteurs, ce qui mènera ainsi à déresponsabiliser ces derniers, même lorsqu'ils ne respectent pas leurs obligations. Les promoteurs seraient donc libres de faire l'économie de contacter l'opérateur d'infrastructure, leur interlocuteur unique et connu, alors qu'ils en ont l'obligation, et charge à l'opérateur d'infrastructure de réaliser toutes les démarches nécessaires auprès de ces multiples interlocuteurs, pour leur rappeler leurs obligations. Libre à eux ensuite de répondre ou non à l'opérateur d'infrastructure, qui devra donc continuer ses efforts sous peine d'être tenu responsable d'un blocage ou gel commercial persistant.

Le projet de l'Arcep prévoit la création d'un régime de responsabilité de l'opérateur d'infrastructure du fait des actions de tiers. Cela n'apparaît juridiquement pas envisageable et sera en tout état de cause à la fois inefficace et disproportionné à l'égard des opérateurs d'infrastructure.

TDF s'attachera néanmoins, dans une démarche constructive, à partager plus en détail son point de vue sur les différentes recommandations envisagées par l'Arcep.

Sur les notions de refus, blocages et gels commerciaux ne relevant pas de la responsabilité de l'opérateur d'infrastructure

Concernant les situations couvertes par la notion de gel commercial, l'Arcep donne notamment en exemple les gels liés à la réalisation de travaux de construction d'infrastructures de génie civil manquantes en domaine public sur le segment du raccordement final, en indiquant que ces gels sont de la responsabilité de l'opérateur d'infrastructure. TDF précise qu'en l'absence de Service Universel ou de fond de péréquation, l'opérateur d'infrastructure ne peut pas être tenu responsable de l'absence de génie civil mobilisable sur le segment du raccordement final. TDF réalisera néanmoins ces travaux, sous réserve de pouvoir répercuter les surcoûts sur ses tarifs.

TDF considère que la communication d'une position ferme et univoque de l'Arcep sur la capacité des opérateurs d'infrastructure à répercuter les coûts de réalisation des raccordements complexes dans le cadre de contrats d'accès en vigueur est essentielle dans ce contexte.

Par ailleurs, l'Arcep indique que l'existence de gels commerciaux peut empêcher la complétude des réseaux. Comme rappelé précédemment, cette situation ne peut survenir dans la mesure où la notion de complétude s'entend jusqu'au PBO, alors que les gels commerciaux portent par définition sur le segment du raccordement final.

Sur les diligences attendues pour les refus, blocages et gels commerciaux ne relevant pas de la responsabilité de l'opérateur d'infrastructure

L'Arcep part d'emblée du principe qu'il est nécessaire que les opérateurs d'infrastructure démontrent qu'un refus, blocage ou gel commercial ne relevant pas de leur responsabilité est justifié. TDF a les plus grandes difficultés à comprendre le principe général retenu par l'Arcep comme fondement aux diligences ensuite décrites et qui seraient attendues de la part des opérateurs d'infrastructure.

Comme indiqué précédemment, TDF, en tant qu'opérateur d'infrastructure, partage largement la volonté de l'Arcep de raccorder à la fibre l'ensemble des logements et locaux à usage professionnel qui le souhaitent. Les opérateurs d'infrastructure sont les premiers à chercher à valoriser leurs réseaux et le raccordement effectif des logements et locaux à usage professionnel en est la clé. Or, le principe initial de l'Arcep semble être de considérer que les opérateurs d'infrastructure ne raccorderaient volontairement pas certains logements ou locaux professionnels, en cherchant à camoufler cette manœuvre derrière des motifs erronés de refus, blocages ou gels pour cause de tiers. TDF ne partage évidemment pas ce principe.

Elle s'attachera néanmoins, dans une démarche constructive, à partager son point de vue sur les recommandations envisagées par l'Arcep.

- ***Bonnes pratiques pour éviter ou débloquent les cas de refus, blocage ou gel commercial ne relevant pas de la responsabilité de l'opérateur d'infrastructure***

La première diligence attendue des opérateurs d'infrastructure par l'Arcep consisterait à éviter ou débloquent les cas de refus, blocage ou gel commercial ne relevant pas de leur responsabilité.

TDF tient tout d'abord à indiquer qu'il n'est pas raisonnable d'attendre des opérateurs d'infrastructure qu'ils évitent toutes situations de ce type.

A titre d'exemples :

- Les opérateurs d'infrastructure ne peuvent raisonnablement pas éviter qu'un propriétaire ne souhaite pas migrer du cuivre vers la fibre. Dans cette situation, il semblerait raisonnable qu'une campagne de communication sur la fermeture du réseau cuivre soit établie au niveau national, et relayée autant que de besoin localement par les Maires, les opérateurs commerciaux et les opérateurs d'infrastructure. Cette campagne pourrait

notamment prévoir d'informer les propriétaires des difficultés qu'ils créent en bloquant le déploiement ou le raccordement et les coûts qu'ils pourraient devoir supporter en cas de refus persistant.

- Les opérateurs d'infrastructure ne peuvent raisonnablement pas éviter que les bases de données de l'Etat soient incomplètes et qu'elles ne permettent pas d'identifier tous les propriétaires. Il semblerait ici raisonnable que l'Etat améliore la qualité de ses bases de données et/ou qu'il mette en place un Guichet unique permettant de recenser les immeubles pour lesquels l'identité du propriétaire n'est pas disponible. TDF rappelle à ce titre qu'avec la disparition de la taxe d'habitation, les communes n'ont plus connaissance des identités et adresses des résidents. La mise en place d'un Guichet unique, par exemple géré par l'ANCT, semblerait amplement plus efficace et proportionné pour éviter et/ou résoudre les difficultés liées à la non-identification de propriétaires. Les opérateurs d'infrastructure pourraient alors transmettre régulièrement, chaque semestre par exemple, la liste des adresses problématiques.
- Les opérateurs d'infrastructure ne peuvent pas raisonnablement éviter les situations dans lesquelles le propriétaire des infrastructures de génie civil n'est pas identifiable. TDF précise à cet égard qu'Orange indique parfois qu'il n'est pas le propriétaire des fourreaux, alors que TDF sait que c'est pourtant le cas. TDF n'a alors aucun moyen de contester les dires d'Orange, rendant le raccordement complexe.
- De manière générale, il ne semble pas non plus raisonnable d'attendre des opérateurs d'infrastructure de documenter des échanges ou démarches quelconques en vue de justifier d'efforts visant à éviter une situation potentielle qui n'est pas encore survenue.

Ces exemples visent ainsi à illustrer l'impossibilité pour les opérateurs d'infrastructure d'éviter toutes les situations possibles de refus, blocage ou gel commercial qui ne sont pas de leur responsabilité.

En revanche, les opérateurs d'infrastructure peuvent contribuer à tenter de débloquer ces situations, lorsqu'elles se présentent. Dans cette optique, l'Arcep propose différentes procédures qui correspondraient, selon elle, à ce qui pourrait être raisonnablement attendu des opérateurs d'infrastructure dans de telles situations.

De manière générale et pour résumer, l'Arcep souhaiterait que les opérateurs d'infrastructure envoient un courrier de demande initiale, puis, selon les situations, un ou plusieurs courriers de relance (courriers recommandés avec accusé de réception), un courrier de recours gracieux, un courrier de rejet du recours le cas échéant, des courriers au voisinage, des photographies d'affiches apposées sur les immeubles etc.

TDF estime que ces démarches seraient inefficaces et disproportionnées, et que la complexité des procédures proposées ne permettrait en outre pas de résoudre l'ensemble des difficultés rencontrées.

A titre d'exemples :

- Il n'est pas raisonnable d'attendre des opérateurs d'infrastructure de transmettre des courriers de recours gracieux à chaque fois qu'une Mairie oublie de leur répondre. Dans le cas où une Mairie refuse des travaux pour cause de voirie récente, aucun recours gracieux n'est de toute façon possible.
- Dans le cas où Orange réalise des travaux de génie civil, les opérateurs d'infrastructure tiers n'ont aucune vision des échanges entre Orange et les Mairies et ils n'ont pas la possibilité d'influer sur les délais pratiqués par Orange.
- Il n'est pas non plus raisonnable d'attendre des opérateurs d'infrastructure d'identifier un propriétaire qui ne l'est pas dans les bases de données disponibles ou encore de pallier l'absence de respect de la loi par certaines copropriétés qui ne s'organisent pas en syndicat, compliquant davantage les recherches d'interlocuteurs.
- Enfin, il n'est pas raisonnable d'attendre des opérateurs d'infrastructure de partir à la recherche de promoteurs ou de propriétaires de logements neufs qui ne se font pas connaître auprès d'eux, alors même que la loi les y oblige et que les opérateurs d'infrastructure mettent à disposition une procédure simple de déclaration sur leur site internet.

Ainsi, dans la mesure où le propriétaire/promoteur ne se déclare pas mais qu'il est identifiable, TDF envoie un courrier de demande initiale. Si cela ne suffit pas, TDF se coordonne avec les Mairies, ce qui permet de résoudre un grand nombre de difficultés. TDF rappelle à ce titre que, conformément à l'article L.33-6 du Code des Postes et des Communications Electroniques, les opérations d'installation, de gestion, d'entretien et de remplacement sont à la charge de l'opérateur, sauf lorsque le propriétaire a refusé deux offres consécutives de cet opérateur dans les deux ans qui précèdent.

Néanmoins, au titre du règlement général de protection des données (RGPD) et du fait de la réalisation des raccordements finals en mode STOC, les opérateurs d'infrastructure n'ont que très peu d'informations sur les clients finals. A titre d'exemple, dans le cas d'un gel commercial suite à un échec de raccordement, l'opérateur d'infrastructure ne connaît pas l'identité du client final concerné et il n'est donc pas en mesure de lui envoyer un courrier.

De manière générale, TDF renvoie à sa proposition ci-dessus de mettre en place, via par exemple l'ANCT, un Guichet unique qui serait en mesure, dans le cas de propriétaires non-identifiables, soit de transmettre aux opérateurs d'infrastructure l'identité des propriétaires via les bases de données du Trésor Public, soit de les contacter directement. Que les propriétaires soient identifiables ou non, ce Guichet unique pourrait en outre recevoir chaque semestre de la part des opérateurs d'infrastructure l'ensemble des adresses sujettes à refus, blocage ou gel commercial pour cause de tiers.

L'Arcep souhaite également que les opérateurs d'infrastructure recherchent des solutions alternatives viables en cas de refus, blocage ou gel commercial qui ne relèvent pas de leur responsabilité. TDF indique que le simple fait de devoir financer la recherche et la mise en œuvre d'une solution alternative suite au refus d'une solution initiale viable, ne peut pas conduire à une alternative viable du point de vue de l'opérateur d'infrastructure. Ce dernier ne peut

raisonnablement pas financer ce type de procédure à chaque fois qu'un propriétaire refuse la solution initiale proposée, sans même que ce refus ne soit nécessairement justifié.

L'Arcep estime enfin qu'il serait raisonnable que les opérateurs d'infrastructure établissent un suivi dans le temps des situations de refus, blocage et gels commerciaux qui ne sont pas de leur responsabilité, en transmettant des courriers de relance tous les trois ans ainsi qu'à l'approche d'événements susceptibles de modifier le comportement des tiers.

Mise à part la situation de fermeture du cuivre citée en exemple par l'Arcep, TDF a les plus grandes difficultés à comprendre ce que recouvre cette notion pour l'Arcep et elle estime ne pas avoir les compétences sociologiques nécessaires à l'anticipation de modifications potentielles des comportements des clients finals. Concernant l'exemple fourni de fermeture du cuivre, une communication nationale sérieuse paraîtrait pertinente, raisonnable et proportionnée, contrairement aux diligences envisagées par l'Arcep.

TDF n'est en outre absolument pas dimensionnée pour mettre en œuvre un tel suivi dans le temps et elle n'est pas directement en relation avec les clients finals. En tout état de cause, les clients finals ayant refusé à un moment donné d'être raccordés au réseau fibre ont toute liberté de changer d'avis par la suite en contactant un opérateur commercial ou l'opérateur d'infrastructure.

Bonnes pratiques dans la réalisation des diligences relatives à la documentation des efforts fournis par l'opérateur d'infrastructure

L'Arcep estime que les opérateurs d'infrastructure devraient prouver le respect des diligences ainsi exposées. Pour cela, ils devraient documenter et archiver l'ensemble des échanges réalisés par courriers ou courriels et l'ensemble des démarches effectuées (photographies d'affiches posées par exemple).

TDF précise qu'elle conserve déjà les échanges qu'elle a avec ses interlocuteurs, dans des bases de données internes et non structurées, à des fins de suivis internes. Ces données ne sont pas formatées pour être transmises et ne permettront pas d'en tirer de quelconques indicateurs.

Bonnes pratiques dans la réalisation des diligences relatives à l'identification des refus, blocages et gels commerciaux ne relevant pas de la responsabilité de l'opérateur d'infrastructure et au partage de ces informations

L'Arcep souhaite compléter les fichiers IPE afin que les opérateurs d'infrastructure justifient les « obstacles à l'accès effectif des opérateurs commerciaux », qui sont liés aux refus, blocages ou gels commerciaux ne relevant pas de leur responsabilité.

En premier lieu, TDF souligne le fait que les opérateurs commerciaux sont les plus à même de qualifier les motifs des gels commerciaux, puisque ce sont eux qui réalisent les raccordements dans le cadre du mode STOC. Les opérateurs d'infrastructure n'ont que très peu d'informations sur les causes des échecs de raccordement et n'ont aucune information sur les motifs d'annulation de commandes.

Ensuite, TDF, comme l'ensemble des opérateurs d'infrastructure, a régulièrement fait évoluer les fichiers IPE afin de fournir un maximum d'informations aux opérateurs commerciaux, étant entendu que ces fichiers ont pour objectif, depuis leur création, de permettre aux opérateurs commerciaux d'identifier les logements et locaux professionnels pouvant bénéficier d'offres de fibre optique et d'obtenir les détails techniques dont ils ont besoin pour pouvoir réaliser les raccordements finals. Ces fichiers n'ont jamais eu vocation à servir d'outil de justification auprès des opérateurs commerciaux et de l'Arcep des difficultés que peuvent rencontrer les opérateurs d'infrastructure dans le cadre du déploiement de leurs réseaux.

Ainsi, TDF, qui est en train de finaliser la mise en œuvre du protocole PM 3.2., n'envisage pas de modifier les développements en cours pour répondre aux nouvelles demandes de l'Arcep telles que décrites dans le document de consultation.

Sur les diligences attendues pour les gels commerciaux relevant de la responsabilité de l'opérateur d'infrastructure


L'Arcep souhaite que les opérateurs d'infrastructure identifient clairement et précisément les immeubles concernés par un gel commercial qui relève de leur responsabilité et qu'ils précisent la date de début de gel ainsi qu'une date prévisionnelle de dégel.

L'Arcep précise par ailleurs que l'utilisation à grande échelle de gels commerciaux dans des zones localisées pourrait remettre en cause le caractère raccordables des immeubles concernés et donc la complétude du réseau.

TDF rappelle tout d'abord que la complétude des réseaux ne saurait être remise en cause par des gels commerciaux, dans la mesure où la notion de complétude s'arrête à la pose des PBO.

Comme indiqué précédemment, TDF n'aurait aucun intérêt à ne pas vouloir raccorder le maximum de logements et locaux professionnels à ses réseaux. Ainsi, les gels commerciaux qui sont de sa responsabilité en tant qu'opérateur d'infrastructure sont principalement liés à des besoins de réalisation de travaux complémentaires, à des aléas divers (incidents etc.) ou encore à la non-disponibilité d'infrastructures de génie civil. Or, selon les situations rencontrées, TDF peut avoir une influence ou non sur les délais de résolution des difficultés ainsi rencontrées.

De manière générale, les seules situations dans lesquelles les opérateurs d'infrastructure sont en mesure de maîtriser les délais sont celles liées à la correction d'erreurs de déploiement (ex : interventions nécessaires sur des câbles ou boîtes) ou à la densification du réseau (ex : passage d'une ligne à 5 lignes). En revanche, pour tous les gels liés à des difficultés portant sur les infrastructures qui sont louées par les opérateurs d'infrastructure, telles que du génie civil non mobilisable, ces derniers ne peuvent raisonnablement pas indiquer de date prévisionnelle de dégel alors même que le propriétaire de l'infrastructure n'est pas contraint d'en fournir une. Enfin, concernant les gels commerciaux liés à l'absence de génie civil, TDF sera en mesure de fournir une date prévisionnelle de dégel dès lors qu'elle pourra être assurée de bénéficier de sources nécessaires de financement lui permettant d'engager ce type de travaux.



Commentaires sur la notion d'appétence dans le cadre des locaux raccordables sur demande

TDF n'ayant pas de locaux raccordables sur demande sur les territoires qu'elle opère, elle n'a pas de commentaires particuliers à apporter sur cette partie du document de consultation.

Commentaires sur le raccordement des immeubles neufs

Sur le raccordement des immeubles neufs

L'Arcep rappelle tout d'abord que, selon sa synthèse des travaux et recommandations de 2023, il appartient à l'opérateur d'infrastructure de construire le génie civil manquant en domaine public jusqu'à la limite de domaine privé pour le raccordement au réseau FttH. Elle précise toutefois, toujours selon son document de 2023, que pour les constructions neuves, l'obligation de construction de génie civil incombant à l'opérateur d'infrastructure s'arrête au droit du terrain, en application de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme.

Or, comme indiqué précédemment, cet article du code de l'urbanisme s'applique à l'ensemble des logements construits à compter du 01 juillet 1986 et couvre à la fois les services de télécommunication mais également d'autres services tels que l'alimentation en eau, en gaz ou en électricité. Ainsi, selon le code de l'urbanisme, les propriétaires ont l'obligation de réaliser les travaux nécessaires au raccordement de leur logement jusqu'aux équipements installés par les opérateurs d'infrastructure à la limite du droit du terrain. La distinction opérée par l'Arcep entre logements neufs ou non qui viserait à élargir le périmètre des obligations des opérateurs d'infrastructure en matière de construction d'infrastructures de génie civil n'est donc pas pertinente.

TDF rappelle également qu'Orange était en charge de la construction d'infrastructures de génie civil dans le cadre d'un Service Universel. Ainsi, tous les logements construits avant la fin de Service Universel le 3 décembre 2020 devraient a priori disposer de génie civil. Pour les logements construits après cette date, en l'absence de Service Universel, les propriétaires doivent construire le génie civil en partie privée et sur la partie publique du droit du terrain. Les opérateurs d'infrastructure construisent pour leur part le génie civil en domaine public et jusqu'à la limite du droit du terrain, sous réserve d'avoir la possibilité de répercuter le coût de ces travaux dans leurs tarifs, en l'absence de fond de péréquation ou de toutes autres sources de financement.

En conséquence, TDF rappelle qu'elle fait et continuera de faire ses meilleurs efforts pour permettre le raccordement effectif du plus grand nombre de logements et locaux professionnels, dans le respect des obligations qui lui incombent au titre de la réglementation et de la loi. Néanmoins, la volonté de l'Arcep d'assurer « *la portée utile* » de l'obligation de complétude ne lui permet pas de contraindre les opérateurs d'infrastructure à assumer les obligations légales qui s'imposent aux autres parties prenantes, lorsque ces dernières n'entendent pas les respecter.

Il en va ainsi de même pour les promoteurs ou propriétaires de logements neufs, qui, comme pour les autres services (eau, gaz, électricité etc.) ont l'obligation de se déclarer auprès de l'opérateur d'infrastructure, via un formulaire mis à disposition sur son site internet dans le cas de TDF. Si là encore, TDF fait et continuera de faire ses meilleurs efforts pour leur permettre de se déclarer de manière simple, elle n'est aucunement contrainte de « *détecter proactivement les*

programmes immobiliers neufs et à contacter proactivement les maîtres d'ouvrage pour les inviter à déclarer leur nouvelle construction [...].

Concernant les délais de raccordement des immeubles neufs, TDF indique que le délai de 6 mois pour raccorder l'immeuble neuf à compter de son signalement par le maître d'ouvrage et de 3 mois à compter de la mise à disposition des infrastructures par le maître d'ouvrage n'est pas opérationnellement tenable. Entre le signalement de l'immeuble et la mise à disposition des infrastructures, l'opérateur d'infrastructure ne peut entamer les travaux de raccordement dans la mesure où il n'a pas la certitude que l'immeuble sera effectivement construit. La date de départ du délai de raccordement devrait donc commencer une fois que l'immeuble a été effectivement construit. Ensuite, le délai de raccordement ne peut raisonnablement être inférieur à 3 mois, dans la mesure où ce délai ne permet pas de réaliser les travaux qui sont souvent nécessaires pour se raccorder au PAR, obtenir les permissions de voirie, le DOE, la recette, la levée d'éventuelles réserves etc.

Concernant les évolutions attendues par l'Arcep portant sur les fichiers IPE, TDF fait et continuera de faire ses meilleurs efforts pour renseigner les champs existants sur les immeubles neufs.

TDF indique néanmoins que la date de livraison prévisionnelle des immeubles communiquée par les promoteurs est généralement peu fiable, et que dans de nombreux autres cas, les promoteurs ne communiquent pas de date à TDF. Ce champ ne pourra donc pas être systématiquement renseigné, comme le souhaite l'Arcep et lorsqu'il le sera, son contenu devra être exploité avec précaution. Par ailleurs, TDF rappelle que, lors du passage d'une adresse à l'état déployé, un gel commercial d'un mois est mis en place pour permettre à l'ensemble des opérateurs commerciaux d'engager leurs démarches vers le client final.

Dans l'éventualité où l'Arcep souhaiterait avoir une visibilité fiable sur les dates de livraisons prévisionnelles des immeubles, il serait souhaitable de créer un fichier national, qui serait renseigné par les constructeurs et mis à disposition des opérateurs d'infrastructure.

Concernant le raccordement des lotissements neufs et des zones d'aménagement concerté, TDF ne voit pas de difficultés à les inclure dans le périmètre de la complétude des déploiements, qui s'étend jusqu'au PBO. Pour la construction du génie civil nécessaire au raccordement final de ces zones, TDF s'en chargera jusqu'en limite du droit du terrain, sous réserve de l'existence de sources de financement.

Sur la fourniture des prestations associées au raccordement des immeubles neufs

L'Arcep indique qu'il est nécessaire que les opérateurs d'infrastructure fournissent l'information relative à la localisation du PAR aux bureaux d'étude en charge d'accompagner les maîtres d'ouvrage pour le raccordement des immeubles neufs, ainsi que les spécifications techniques de la chambre ou du poteau correspondant au PAR, les éventuelles spécifications techniques des infrastructures de génie civil et des câblages optiques et une prestation de réception des infrastructures construites par le maître d'ouvrage et leur intégration dans leurs réseaux.

TDF ne voit aucune difficulté à fournir le PAR aux bureaux d'étude, à un tarif raisonnable au regard de ses coûts. Pour cela, il est nécessaire que le maître d'ouvrage se déclare au préalable auprès de l'opérateur d'infrastructure afin de permettre à celui-ci de lui fournir l'ensemble des informations nécessaires et adaptées notamment au nombre de logements concernés.

TDF précise que la référence faite par l'Arcep au tarif de fourniture du PAR pour le réseau cuivre, opéré par un monopole national dans un contexte intégrant notamment un Service Universel, n'est pas pertinente pour le réseau en fibre optique.

TDF ne voit pas non plus de difficultés à réaliser des audits des spécifications techniques du génie civil et des câblages optiques pour les besoins éventuels des bureaux d'étude, à un tarif raisonnable au regard de ses coûts.

En revanche, la fourniture des spécifications techniques de la chambre ou du poteau correspondant au PAR doit être réalisée par le propriétaire de cette infrastructure, à savoir Orange, qui a construit cette infrastructure.

L'Arcep fait également référence à la prise en exploitation par l'opérateur d'infrastructure des infrastructures construites par le maître d'ouvrage. TDF estime que l'Arcep devrait préciser ce qu'elle entend par « prise en exploitation », dans la mesure où l'opérateur d'infrastructure prend en exploitation le câble, mais pas les fourreaux, qui appartiennent au propriétaire sur l'emprise privée et sur le droit du terrain. Il appartient donc au propriétaire de faire appel à une entreprise qui sera en charge de l'exploitation de son infrastructure.

Afin de pouvoir réaliser dans de bonnes conditions l'exploitation des câbles, il est nécessaire que l'opérateur d'infrastructure réalise un audit complet des infrastructures construites par le maître d'ouvrage, afin de garantir leur conformité et s'assurer de disposer de toute la documentation nécessaire à leur intégration dans ses référentiels. De ce fait, la réception des infrastructures et les éventuelles recettes qui sont réalisées par l'opérateur d'infrastructure sont essentielles et coûteuses. Dans le cas où la facturation de ces prestations ne serait pas possible, ce que conteste TDF, alors une garantie décennale doit lui être fournie engageant la responsabilité du constructeur de l'infrastructure. En cas de réserves et s'il est nécessaire que TDF se déplace à nouveau, les déplacements et nouvelles recettes devront pouvoir être facturés.

Enfin, TDF précise qu'elle propose ses services pour l'accompagnement des maîtres d'ouvrage dans leurs démarches auprès des différents acteurs, en leur précisant systématiquement qu'ils ont la possibilité de choisir d'autres bureaux d'études que le sien.

Conclusion

En conclusion, TDF remercie l'Arcep d'avoir soumis à consultation un projet de recommandation visant à « préciser » l'obligation de complétude qui pèse sur les opérateurs d'infrastructure. Cette consultation offre en effet la possibilité d'un échange constructif sur ce qui apparaît être une volonté de l'Autorité de modifier structurellement la notion de complétude au sens de la régulation sectorielle.

TDF estime que cette position de l'Autorité, qui envisage de modifier le champ de la notion de complétude, n'est pas cohérente avec les décisions de 2010 et la recommandation de 2018 et qu'elle n'est donc pas opposable aux opérateurs. La responsabilité, assumée des opérateurs d'infrastructure, correspond en effet au déploiement des infrastructures jusqu'au point de branchement optique.

TDF reste toutefois totalement mobilisée, sous réserve du caractère raisonnable des actions à mener, pour lever tous les freins à la pénétration de la fibre optique sur ses territoires.

Dans ce contexte, les propositions de l'ARCEP apparaissent en partie insatisfaisantes. TDF souhaite ainsi proposer une approche différente.

Concernant la réalisation du génie civil manquant, pour laquelle aucune obligation ne porte sur TDF, elle entend le réaliser dès lors que les conditions économiques de ces investissements sont viables.

TDF demande donc à l'Autorité de porter une position univoque sur cette question en indiquant dans une éventuelle recommandation l'importance de faire évoluer les contrats liant les opérateurs commerciaux et les opérateurs d'infrastructure pour la bonne prise en compte de ces surcoûts.

Concernant la levée des refus, blocages et gels commerciaux, TDF accueille favorablement la proposition de l'Autorité de mettre en place des processus de suivi. Toutefois, les opérateurs d'infrastructure ne peuvent pas juridiquement supporter la responsabilité de l'action ou l'inaction de tiers.

TDF demande donc à l'ARCEP de mettre en place un système d'échange potentiellement dans une logique multilatérale pour définir les meilleures solutions. TDF pourra y partager sa proposition de création d'un Guichet unique qui serait en charge de collecter les adresses problématiques et de rentrer en contact avec les propriétaires concernés.



TDF - SAS au capital de 166 956 512 EUR.
SIREN 342 404 399 RCS Nanterre

Siège Social

155 Bis, Avenue Pierre Brossolette
92120 Montrouge
France
Tel : 33(0)1 55 95 10 00

