

Décision n° 2021-1568-RDPI
de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la
distribution de la presse
en date du 27 juillet 2021
portant mise en demeure de la société française du radiotéléphone – SFR de se
conformer à son obligation de participation au dispositif d'extension de la
couverture en « 4G fixe »

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

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

Vu l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;

Vu l'arrêté du 18 juillet 2001, modifié notamment par la décision n° 2018-0683 en date du 3 juillet 2018, autorisant la Société Française du Radiotéléphone (ci-après « SFR ») à établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public et à fournir le service téléphonique au public ;

Vu l'arrêté du 23 décembre 2019 définissant la première liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe » publié au Journal officiel de la République française du 28 décembre 2019 ;

Vu la décision n° 2001-0647 de l'Arcep en date du 7 septembre 2001, modifiée notamment par la décision n° 2018-0683 en date du 3 juillet 2018, attribuant des fréquences à la société SFR pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau mobile de troisième génération ;

Vu la décision n° 2006-0140 de l'Arcep en date du 31 janvier 2006, modifiée notamment par la décision n° 2018-0683 en date du 3 juillet 2018, autorisant la société SFR à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz et 1800 MHz pour établir et exploiter un réseau radioélectrique ouvert au public ;

Vu la décision n° 2010-0633 de l'Arcep en date du 8 juin 2010, modifiée notamment par la décision n° 2018-0683 en date du 3 juillet 2018, autorisant la société SFR à utiliser des fréquences pour établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public ;

Vu la décision n° 2018-0683 de l'Arcep en date du 3 juillet 2018 modifiant les autorisations d'utilisation de fréquences de la société française du radiotéléphone - SFR dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz ;

Vu la décision n° 2019-0798-RDPI de l'Arcep en date du 6 juin 2019 relative à l'ouverture de la procédure prévue à l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques à l'égard de la société SFR ;

Vu le questionnaire de la rapporteure en date du 24 juin 2021 adressé à la société SFR et la réponse de la société reçue le 22 juillet 2021 ;

Vu le rapport d’instruction de la rapporteure ;

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

Après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d’instruction le 27 juillet 2021 ;

Pour les motifs suivants :

1 Cadre juridique

Au titre de l’article L. 32-1 du code des postes et communications électroniques (CPCE), l’Autorité prend notamment, « *dans des conditions objectives et transparentes, des mesures raisonnables et proportionnées en vue d’atteindre les objectifs suivants :*

[...] 4° *L’aménagement et l’intérêt des territoires et la diversité de la concurrence dans les territoires ;*

[...] 7° *L’utilisation et la gestion efficaces des fréquences radioélectriques ; [...]* ».

1.1 Dispositions relatives au pouvoir de sanction de l’Autorité

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

« 3° *Contrôle le respect par les opérateurs des obligations résultant : a) des dispositions législatives et réglementaires et des textes et décisions pris en application de ces dispositions au respect desquelles l’autorité a pour mission de veiller* » et « 3° bis *sanctionne les manquements constatés aux obligations mentionnées au 3° dans les conditions prévues aux articles L. 36-10 et L. 36-11* ».

Aux termes de l’article L. 36-11 du CPCE :

« *L’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et de la distribution de la presse peut, soit d’office, soit à la demande du ministre chargé des communications électroniques d’une collectivité territoriale ou d’un groupement de collectivités territoriales, d’une organisation professionnelle, d’une association agréée d’utilisateurs ou d’une personne physique ou morale concernée ou, de toute autorité compétente en matière de numérotation d’un autre Etat membre de l’Union européenne pour les ressources de numérotation d’usage extraterritorial, sanctionner les manquements qu’elle constate de la part des exploitants de réseau, des fournisseurs de services de communications électroniques, des fournisseurs de services de communication au public en ligne, des attributaires de ressources de numérotation ou des gestionnaires d’infrastructures d’accueil. Ce pouvoir de sanction est exercé dans les conditions suivantes :*

I. – En cas de manquement par un exploitant de réseau, par un fournisseur de services de communications électroniques, un fournisseur de services de communication au public en ligne, des attributaires de ressources de numérotation ou un gestionnaire d’infrastructures d’accueil :

- aux dispositions législatives et réglementaires au respect desquelles l’Autorité a pour mission de veiller ou aux textes et décisions pris en application de ces dispositions ;

[...] L’exploitant, le fournisseur, l’attributaire de ressources en numérotation ou le gestionnaire est mis en demeure par l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse de s’y conformer dans un délai qu’elle détermine.

La mise en demeure peut être assortie d’obligations de se conformer à des étapes intermédiaires dans le même délai. Elle est motivée et notifiée à l’intéressé. L’Autorité peut rendre publique cette mise en demeure.

Lorsque l'autorité estime qu'il existe un risque caractérisé qu'un exploitant de réseau, un attributaire de ressources en numérotation ou un fournisseur de services de communications électroniques ne respecte pas à l'échéance prévue initialement ses obligations résultant des dispositions et prescriptions mentionnées au présent I, elle peut mettre en demeure l'exploitant ou le fournisseur de s'y conformer à cette échéance [...] ».

L'article D. 595 du CPCE précise que :

« I. – Au vu du dossier d'instruction, l'Autorité, après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction, peut mettre en demeure la personne en cause :

[...] 2° En cas de manquement aux dispositions mentionnées au I de l'article L. 36-11, dans un délai qu'elle détermine.

La mise en demeure expose les faits et rappelle les règles applicables à la personne en cause. Elle mentionne les voies et délais de recours. [...] ».

1.2 Obligation de participation au dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe »

Par l'arrêté du 18 juillet 2001 et les décisions de l'Autorité n° 2001-0647, n° 2006-0140, n° 2010-0633 susvisées, la société SFR a été autorisée à utiliser des fréquences en bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz.

Ces autorisations ont été modifiées, à la demande de la société SFR, par la décision n° 2018-0683 susvisée afin d'y inscrire de nouvelles obligations relatives à l'aménagement numérique du territoire.

Au titre de ces nouvelles obligations, la société SFR « *est tenu[e] de participer au dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe ».*

Cela implique pour elle de respecter, notamment, une obligation de fournir un service d'accès fixe à internet sur son réseau mobile à très haut débit sur les zones du dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe ».

Le paragraphe 2.8 de l'annexe A de la décision n° 2018-0683 de l'Arcep modifiant les autorisations d'utilisation de fréquences de la société SFR dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz prévoit en effet que :

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

Les deux paragraphes qui suivent disposent que :

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

groupement de collectivités territoriales de l'emplacement raccordé au réseau électrique et la délivrance des autorisations d'urbanisme¹.

Dès que la collectivité territoriale (ou le groupement de collectivités territoriales) l'informe qu'elle entend lui mettre à disposition un emplacement, le titulaire est tenu de procéder aux demandes d'autorisations d'urbanisme nécessaires à la mise en œuvre de ses obligations dans les meilleurs délais. Dans le cas où, après avoir indiqué au titulaire qu'elle comptait lui mettre à disposition un emplacement, la collectivité territoriale (ou le groupement de collectivités territoriales) se rétracterait, le titulaire est tenu de fournir un service d'accès fixe à internet sur la zone au plus tard 24 mois à partir de la date à laquelle la décision de rétractation lui a été notifiée²».

Par l'arrêté du 23 décembre 2019 susvisé, publié le 28 décembre 2019 au JORF, le ministre chargé des communications électroniques a défini la première liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles participant au dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe », pour les années 2018 et 2019. La société SFR est désignée par cet arrêté pour couvrir en « 4G fixe » 172 des 408 zones identifiées.

L'article 2 de cet arrêté prévoit que « dans chaque zone, les opérateurs désignés sont tenus de fournir un service d'accès fixe à internet sur leur réseau mobile à très haut débit dans les conditions prévues par les autorisations mentionnées à l'article 1er, grâce à l'installation d'un nouveau site pouvant notamment répondre à des insuffisances de couverture ou de capacité en « 4G fixe », en vue notamment d'assurer la couverture des points d'intérêt de la zone. L'opérateur est tenu de rendre éligible au service 4G fixe les locaux sans bon haut débit filaire à fin 2020 dans la zone de couverture prévisionnelle du site avec un minimum, dans chacune des zones, de 25 locaux qui n'auraient pas disposé d'un service de 4G fixe en application d'autres obligations.

Dès lors que l'opérateur a connaissance de l'emplacement exact du site devant permettre de couvrir une zone identifiée, l'opérateur informe les collectivités territoriales concernées (ou leurs groupements) et le ministre chargé des communications électroniques de la zone de couverture prévisionnelle de ce site ».

En application de son obligation de participer au dispositif d'extension de la couverture en «4G fixe », la société SFR est tenue de fournir un service d'accès fixe à internet sur son réseau mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site pouvant notamment répondre à des insuffisances de couverture ou de capacité, sur chacune de ces 172 zones au plus tard 24 mois après la date de publication de l'arrêté du ministre, c'est-à-dire le 28 décembre 2021³.

1.3 La prorogation des délais en application de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020

L'article 8 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 susvisée prévoit que « *Lorsqu'ils n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020, les délais imposés par l'administration, conformément à la loi et au règlement, à toute personne pour réaliser des contrôles et des travaux ou pour se conformer à des*

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

² « Si la décision de rétractation est notifiée avant le 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la zone est arrêtée, le délai de 24 mois commence au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la zone est arrêtée ».

³ Ou au plus tard 12 mois après la signature du procès-verbal de mise à disposition effective par la collectivité ou le groupement de collectivités territoriales de l'emplacement raccordé au réseau électrique et la délivrance des autorisations d'urbanisme.

prescriptions de toute nature sont, à cette date, suspendus jusqu'à la fin de la période mentionnée au I de l'article 1er, sauf lorsqu'ils résultent d'une décision de justice. [...]. »

La période mentionnée au I de l'article 1^{er} de cette ordonnance correspond à une période comprise entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020 inclus. Par conséquent, et en application de l'article 8 de l'ordonnance n° 2020-306, le délai de 24 mois imposé à la société SFR dans le cadre de son obligation de participation au dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe » est suspendu entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020 inclus de sorte que l'échéance du 28 décembre 2021 susmentionnée est reportée au 11 avril 2022.

Dans ces conditions, la société SFR est tenue de fournir un service d'accès fixe à internet sur son réseau mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site pouvant notamment répondre à des insuffisances de couverture ou de capacité, sur chacune des 172 zones pour lesquelles elle a été désignée par l'arrêté du 23 décembre 2019 précité au plus tard le 11 avril 2022⁴.

2 Exposé des faits

2.1 L'ouverture, sur le fondement de l'article L. 36-11 du CPCE, de la procédure d'instruction et les éléments recueillis dans ce cadre

La formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (RDPI) de l'Autorité a ouvert, par la décision n° 2019-0798-RDPI du 6 juin 2019 prise sur le fondement des dispositions des articles L. 36-11 et D. 594 du CPCE, une instruction relative au manquement éventuel de la société SFR aux dispositions de l'arrêté du 18 juillet 2001 susvisé et des décisions de l'Autorité n° 2001-0647, n° 2006-0140, n° 2010-0633 susvisées, tels que modifiés par la décision n° 2018-0683 susvisée.

Par courrier en date du 24 juin 2021, la rapporteure désignée pour instruire la procédure ouverte à l'encontre de la société SFR a transmis un questionnaire à cette dernière l'interrogeant sur l'obligation de fournir un service d'accès fixe à internet sur son réseau mobile à très haut débit dans le cadre du dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe », prévue par ses autorisations.

La société SFR y a répondu par un courrier en date du 22 juillet 2021.

Dans le cadre de sa réponse, la société SFR a fourni les informations suivantes :

Etat d'avancement au 16 juillet 2021	Zones identifiées par l'arrêté du 23 décembre 2019
Nombre de zones que la société SFR est tenue de couvrir en « 4G fixe »	172
Nombre de sites pour lesquels la société SFR indique qu'elle n'a pas identifié d'emplacement	71
Nombre de sites pour lesquels la société SFR indique qu'elle a identifié l'emplacement exact	101
- Dont nombre de sites pour lesquels la société SFR indique qu'elle a signé le bail	101

⁴ A l'exception des zones pour lesquelles une collectivité territoriale mettrait à disposition de l'opérateur un emplacement raccordé au réseau électrique.

- Dont nombre de sites que la société SFR indique être en travaux	36
- Dont nombre de sites pour lesquels la société SFR indique que les travaux sont finis	4
- Dont nombre de sites indiqués par la société SFR comme ouverts commercialement en 4G fixe	1

Tableau n° 1 : état d'avancement transmis par la société SFR le 22 juillet 2021 en réponse au questionnaire de la rapporteure en date du 24 juin 2021,

Il ressort notamment de ces informations que, s'agissant des 172 zones identifiées par l'arrêté du 23 décembre 2019 précité, pour lesquelles la société SFR a été désignée, la société SFR n'a pas encore identifié d'emplacement pour 71 sites. Parmi les 101 sites pour lesquels l'emplacement du terrain serait identifié, 36 d'entre eux seraient actuellement en travaux ; de plus un seul site est déclaré ouvert commercialement en 4G fixe au 16 juillet 2021.

Par ailleurs, l'opérateur précise dans sa réponse au questionnaire que pour les sites « *qui ne sont pas encore ouverts commercialement, la mise en service est prévue au T3 2021 pour 24 sites et au T4 2021 pour 102 sites, tandis que 45 sites rencontrent des difficultés. Sur ces 45 sites, 11 vont prochainement être intégrés dans un arrêté modificatif et ne seront donc plus à couvrir par SFR* ».

La société SFR ajoute « *que ces difficultés sont extérieures à sa volonté* » et assure « *de la totale mobilisation des équipes opérationnelles de SFR qui travaillent très activement sur l'ensemble de ces projets pour remédier aux difficultés rencontrées.* »

3 Mise en demeure

En vertu de la décision n° 2018-0683 de l'Arcep précitée et compte-tenu de la prorogation des délais prévue par l'article 8 de l'ordonnance n° 2020-306 susmentionnée, la société SFR est notamment tenue de fournir un service d'accès fixe à internet sur son réseau mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site pouvant notamment répondre à des insuffisances de couverture ou de capacité, sur chacune des 172 zones figurant en annexe de l'arrêté du 23 décembre 2019, dans les conditions prévues par cette même décision et par l'arrêté du 23 décembre 2019, au plus tard le 11 avril 2022⁵.

Il ressort des éléments fournis par la société qu'au 16 juillet 2021, soit plus d'un an et demi après la publication de l'arrêté du 23 décembre 2019 précité, un seul site est à ce jour mis en service en vue de couvrir ces 172 zones par un service de « 4G fixe ».

⁵ A l'exception des zones pour lesquelles la collectivité territoriale (ou un groupement de collectivités territoriales) aurait informé le titulaire qu'elle entend lui mettre à disposition à un tarif raisonnable un emplacement (terrain, point haut, etc.), identifié après concertation avec le titulaire, raccordé au réseau électrique et permettant l'installation d'une station radioélectrique pouvant couvrir la zone identifiée. Dans ce cas, « *le titulaire est tenu de fournir un service d'accès fixe à internet, sur la zone au plus tard 12 mois après la signature du procès-verbal de mise à disposition effective par la collectivité ou le groupement de collectivités territoriales de l'emplacement raccordé au réseau électrique et la délivrance des autorisations d'urbanisme* ».

Plus particulièrement, parmi ces 172 sites :

- 71 n'ont pas encore d'emplacement identifié, soit plus de 40% des sites destinés à couvrir les zones sur lesquelles l'opérateur est désigné ;
- 101 ont un emplacement identifié, dont 36 sont en travaux ;
- les travaux sont finis pour 4 de ces sites.

Afin d'être en mesure de respecter son obligation de fournir au 11 avril 2022 un service d'accès fixe à internet sur son réseau mobile à très haut débit sur les 172 zones identifiées par l'arrêté précité, la société SFR doit encore, en près de neuf mois, identifier 71 emplacements, commencer ou finir d'installer et mettre en service 171 des 172 sites destinés à fournir le service précité.

Compte tenu de l'ampleur des déploiements restant à accomplir, notamment du nombre conséquent d'emplacements restant encore à identifier, il existe un doute sérieux quant au fait que la société SFR fournisse un service d'accès fixe à internet sur son réseau mobile à très haut débit sur les 172 zones sur lesquelles elle a été désignée par l'arrêté du 23 décembre 2019 susvisé selon une trajectoire compatible avec le respect de son obligation à l'échéance fixée par ses autorisations et reportée au 11 avril 2022.

La société SFR indique, sans le justifier, que « 45 sites rencontrent des difficultés » et précise que ces dernières sont notamment des difficultés administratives et des oppositions de riverains. Elle précise également que « sur ces 45 sites, 11 vont prochainement être intégrés dans un arrêté modificatif et ne seront donc plus à couvrir par SFR. », ce qui signifie que 34 sites sur 161 sites seraient en difficulté, soit plus de 20% des sites.

Toutefois, alors que plus d'un an et demi se sont écoulés depuis la publication de l'arrêté du 23 décembre 2019 qui liste notamment les 172 zones sur lesquelles la société SFR est tenue de fournir un service d'accès fixe à internet sur son réseau mobile à très haut débit au titre du dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe », et eu égard au temps restant à courir jusqu'à l'échéance de l'obligation reportée au 11 avril 2022 en application de l'ordonnance n° 2020-306, il apparaît nécessaire de s'assurer que la société engage les moyens nécessaires en vue de fournir un service de « 4G fixe » sur chacune des 172 zones sur lesquelles elle a été désignée par l'arrêté susvisé.

Compte tenu de ce qui précède, et eu égard notamment aux objectifs prévus à l'article L. 32-1 du CPCE relatifs en particulier à l'aménagement numérique du territoire, il apparaît justifié et proportionné de mettre en demeure la société SFR de se conformer à l'obligation de fournir un service d'accès fixe à internet sur son réseau mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site pouvant notamment répondre à des insuffisances de couverture ou de capacité, sur chacune des 172 zones figurant en annexe de l'arrêté du 23 décembre 2019 pour lesquelles elle a été désignée d'ici le 11 avril 2022, dans les conditions prévues par la décision de l'Arcep n° 2018-0683 et l'arrêté du 23 décembre 2019 susvisés.

Il convient de préciser qu'un projet d'arrêté visant notamment à supprimer des zones identifiées par l'arrêté définissant la première liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles participant au dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe » a été mis en consultation publique entre le 14 juin 2021 et le 15 juillet 2021 par le Gouvernement. Le cas échéant, l'Arcep prendra en compte dans son appréciation du respect par la société SFR de la présente mise en demeure la suppression de zones de l'arrêté du 23 décembre 2019.

Par ailleurs, pour l'appréciation par l'Autorité du respect par la société SFR de l'échéance du 11 avril 2022 :

- si la société SFR devait faire état de difficultés exceptionnelles telles qu'elles l'empêcheraient de fournir un service d'accès fixe à internet sur son réseau mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur l'une ou plusieurs des 172 zones figurant en annexe de

l'arrêté du 23 décembre 2019 et pour lesquelles elle a été identifiée, il conviendra que cette dernière présente toutes les justifications adéquates lui permettant de démontrer qu'elle a mis en œuvre tous les moyens nécessaires à la résolution de ces difficultés et que celles-ci persistent ;

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

Décide :

- Article 1.** La société SFR est mise en demeure de fournir, d'ici le 11 avril 2022, un service d'accès fixe à internet sur son réseau mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site pouvant notamment répondre à des insuffisances de couverture ou de capacité, sur chacune des zones figurant en annexe de l'arrêté du 23 décembre 2019 pour lesquelles elle a été identifiée, dans les conditions prévues par la décision n° 2018-0683 et par l'arrêté du 23 décembre 2019 susvisés.
- Article 2.** La présente décision sera notifiée à la société SFR par la directrice générale de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

Fait à Paris, le 27 juillet 2021,

La Présidente

Laure de la Raudière