

Décision n° 2023-0700-RDPI
de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la
distribution de la presse
en date du 28 mars 2023
portant mise en demeure de la société française du radiotéléphone – SFR de se
conformer à son obligation de participation au dispositif de couverture ciblée

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (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 27 mai 2020 définissant la première liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020 ;

Vu l'arrêté du 21 août 2020 définissant la deuxième liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020 ;

Vu l'arrêté du 1^{er} octobre 2020 définissant une liste complémentaire des nouvelles zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020 ;

Vu l'arrêté du 24 octobre 2022 modifiant les listes des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour les années 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022 ;

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° 2018-1393 de l'Arcep en date du 15 novembre 2018 autorisant la société SFR à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz en France métropolitaine pour établir et exploiter un réseau radioélectrique mobile ouvert au public ;

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 la décision n° 2019-1046-RDPI de l'Arcep en date du 23 juillet 2019 portant mise en demeure de la société SFR de se conformer à son obligation de participation au dispositif de couverture ciblée ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 28 mai 2021 adressé à la société SFR, et la réponse de la société reçue le 7 juillet 2021 ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 25 novembre 2021 adressé à la société SFR, et la réponse de la société reçue le 21 décembre 2021 ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 24 janvier 2022 adressé à la société SFR, et la réponse de la société reçue le 3 février 2022 ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 23 février 2022 adressé à la société SFR, et la réponse de la société reçue le 13 avril 2022 ;

Vu l'audition de la société SFR devant la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (ci-après « RDPI ») le 12 juillet 2022 et les éléments transmis par la société SFR le 12 juillet 2022 en vue de cette audition ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 3 août 2022 adressé à la société SFR, et les réponses de la société SFR reçues les 10 et 25 octobre 2022 ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 6 janvier 2023 adressé à la société SFR, et les réponses de la société reçues le 20 janvier 2023 et le 17 février 2023, complétées le 31 janvier 2023 et le 6 février 2023 ;

Vu le rapport d'instruction du rapporteur ;

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 28 mars 2023 ;

Pour les motifs suivants :

1 Cadre juridique

Au titre de l'article L. 32-1 du code des postes et communications électroniques (ci-après « 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 des obligations résultant : a) [d]es 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 [s]anctionne 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 opérateurs de centre de données, des fabricants de terminaux, des équipementiers de réseaux, des fournisseurs de systèmes d'exploitation, des attributaires de ressources de numérotation ou des gestionnaires d'infrastructures d'accueil. Ce pouvoir de sanction est exercé dans les conditions suivantes :

I. – En cas de manquement par un exploitant de réseau, par un fournisseur de services de communications électroniques, un fournisseur de services de communication au public en ligne, un opérateur de centre de données, un fabricant de terminaux, un équipementier de réseaux, un fournisseur de système d'exploitation, des attributaires de ressources de numérotation ou un gestionnaire d'infrastructures d'accueil :

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

[...] l'exploitant, le fournisseur, l'opérateur de centre de données, le fabricant de terminaux, l'équipementier de réseaux, l'attributaire de ressources en numérotation ou le gestionnaire est mis en demeure par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse de s'y conformer dans un délai qu'elle détermine.

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

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

L'article D. 595 du CPCE précise que :

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

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

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

1.2 Obligation de participation au dispositif de couverture ciblée

Par l'arrêté du 18 juillet 2001 susvisé 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 obligations, la société SFR « est tenu[e] de participer au dispositif de couverture ciblée ».

Par la suite, la société SFR a été autorisée, par la décision n° 2018-1393 susvisée, à utiliser des fréquences en bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz du 25 mars 2021 au 24 mars 2031 pour les bandes 900 MHz et 1800 MHz et du 21 août 2021 au 20 août 2031 pour les bandes 2,1 GHz.

Cette autorisation reprend l'obligation pour la société SFR prévue dans la décision n°2018-0683 de participer au dispositif de couverture ciblée.

Cela implique pour elle de respecter, notamment, une obligation de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit sur les zones du dispositif de couverture ciblée, une obligation de partage de réseaux et une obligation de transmission d'informations aux collectivités territoriales concernées et au ministre chargé des communications électroniques.

La partie 2.2 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 que :

« Le titulaire est tenu de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, 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 date¹.

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 lui, raccordé au réseau électrique et permettant l'installation d'une station de base pouvant couvrir la zone identifiée, le titulaire est tenu de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, 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'urbanisme².

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

¹ « Par dérogation, le titulaire est tenu de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur chaque zone figurant en annexe B de la présente autorisation au plus tard le 27 juin 2020 ou, le cas échéant, dans les délais et les conditions prévus par les deux paragraphes suivants ».

² « 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 ».

rétracterait, le titulaire est tenu de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur la zone au plus tard 24 mois à partir de la date à laquelle la décision de rétractation lui a été notifiée³».

Il est par ailleurs précisé que :

« Le service de radiotéléphonie mobile fourni par le titulaire doit être disponible à l'extérieur des bâtiments pour des terminaux munis d'un filtre atténuateur de gain de -10 dB et être effectif 24 heures sur 24, y compris aux heures chargées ».

En outre, la partie 2.2 prévoit une obligation de partage de réseaux :

« Dans chaque zone dont le titulaire doit assurer la couverture, le titulaire est a minima tenu de mettre en œuvre, conjointement avec les autres opérateurs pour lesquels la même zone a été arrêtée au titre de la même année, un partage des éléments passifs d'infrastructures.

Lorsqu'une zone a été arrêtée pour tous les opérateurs participants au dispositif de couverture ciblée et qu'à la date de publication de l'arrêté, ceux-ci ne fournissent pas dans cette zone de service de radiotéléphonie mobile à un niveau de « bonne couverture » au sens de la décision de l'Arcep n° 2016-1678 en date du 6 décembre 2016, le titulaire est tenu de mettre en œuvre, conjointement avec les autres opérateurs participant au dispositif, une mutualisation des réseaux permettant de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit sur la zone dans les délais susmentionnés.

Si le titulaire estime que la mise en œuvre de cette obligation de mutualisation des réseaux est susceptible de dégrader significativement la qualité de service de son réseau sur une portion du territoire comprenant tout ou partie de la zone arrêtée ou située à proximité de cette zone, il en informe les autres opérateurs participant au dispositif de couverture ciblée et produit les éléments justifiant cette dégradation. Dans ce cas, le titulaire a la possibilité, sur la zone concernée, de ne partager que les éléments passifs avec les autres opérateurs, à condition de prendre en charge les surcoûts que son absence de participation au dispositif de mutualisation des réseaux induit pour ceux-ci.

Les opérateurs participants au dispositif de couverture ciblée sont invités à conclure une convention de partage de réseaux radioélectriques qui prévoit le calendrier et les modalités techniques et financières dans lesquels seront mis en œuvre les partages de réseaux susmentionnés. En application des dispositions de l'article L. 34-8-1-1 du CPCE, cette convention est communiquée dès sa conclusion à l'Arcep ».

Ce dispositif de couverture ciblée vise « la couverture de 5000 zones par opérateur », le ministre chargé des communications électronique étant chargé d'arrêter « pour chaque année la liste des zones à couvrir au titre du dispositif et, pour chaque zone, les opérateurs qui doivent y apporter leurs services ». Ces arrêtés pourront identifier « jusqu'à 600 zones par opérateur pour 2018, 700 pour 2019, 800 pour 2020, pour 2021 et 2022, puis 600 par an au-delà »⁴.

Pour l'année 2020, ces zones ont été notamment définies par les arrêtés du 27 mai, du 21 août et du 1^{er} octobre 2020 susvisés.

Par l'arrêté du 27 mai 2020 susvisé modifié, le ministre chargé des communications électroniques a défini la première liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunication mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020. La société SFR est désignée par cet arrêté, conjointement avec les trois autres opérateurs, pour couvrir 401 sites, conjointement avec les sociétés Free Mobile et Bouygues Telecom pour couvrir 20 sites, conjointement avec les sociétés Bouygues

³ « Si la décision de rétractation est notifiée avant le 1er janvier de l'année au titre de laquelle la zone est arrêtée, le délai de 24 mois commence au 1er janvier de l'année au titre de laquelle la zone est arrêtée ».

⁴ Décision n° 2018-0683 susvisée, p. 9.

Telecom et Orange pour couvrir 5 sites, conjointement avec les sociétés Free Mobile et Orange pour couvrir 1 site, conjointement avec la société Bouygues Telecom pour couvrir 3 sites, conjointement avec la société Free Mobile pour couvrir 1 site.

Par l'arrêté du 21 août 2020 susvisé modifié, le ministre chargé des communications électroniques a défini la deuxième liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunication mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020. La société SFR est désignée par cet arrêté, conjointement avec les trois autres opérateurs, pour couvrir 176 sites, conjointement avec la société Free Mobile et Bouygues Telecom pour couvrir 16 sites, conjointement avec les sociétés Bouygues Telecom et Orange pour couvrir 2 sites et conjointement avec la société Bouygues Telecom pour couvrir 2 sites.

Par l'arrêté du 1^{er} octobre 2020 susvisé modifié, le ministre chargé des communications électroniques a défini une liste complémentaire de zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunication mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020. La société SFR est désignée par cet arrêté, conjointement avec les trois autres opérateurs, pour couvrir 45 sites, conjointement avec les sociétés Free Mobile et Bouygues Telecom pour couvrir 2 sites, conjointement avec les sociétés Bouygues Telecom et Orange pour couvrir 1 site.

Lorsque différents opérateurs sont désignés pour une zone, ces derniers se répartissent la responsabilité des déploiements en choisissant un opérateur *leader*⁵. S'agissant des trois arrêtés précités, la société SFR indique être opérateur *leader* sur 173 sites.

Pour l'ensemble des zones listées par ces arrêtés, et conformément à son obligation de partage susmentionnée, la société SFR doit *a minima* mettre en œuvre, conjointement avec les autres opérateurs concernés, un partage des éléments passifs d'infrastructure. De plus, pour les zones qui concernent les quatre opérateurs, et lorsqu'à la date de publication de l'arrêté concerné, aucun des opérateurs n'y fournit de service de radiotéléphonie mobile à un niveau de « bonne couverture »⁶, la société SFR est tenue de mettre en œuvre, conjointement avec les autres opérateurs une mutualisation des réseaux permettant de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit sur chacune de ces zones dans les délais et conditions susmentionnés.

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 « [l]orsqu'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 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. / Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant la période mentionnée au I de l'article 1er est reporté jusqu'à l'achèvement de celle-ci [...]. »

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, en ce qui concerne l'arrêté du

⁵ Voir notamment en ce sens la décision n° 2019-0587 de l'Arcep en date du 22 mai 2019 approuvant un projet de contrat de partage des sites mobiles et autorisant les mises à disposition réciproques de fréquences dans les bandes 700 MHz et 800 MHz entre les sociétés Bouygues Telecom, Free Mobile, Orange et la société française du radiotéléphone – SFR, ainsi que l'avis n° 2018-0630 de l'Arcep en date du 31 mai 2018 sur le projet d'arrêté définissant la liste des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2018.

⁶ Au sens de la décision n°2016-1678 de l'Arcep en date du 6 décembre 2016 relative aux contenus et aux modalités de mise à disposition du public d'informations relatives à la couverture des services mobiles et aux méthodes de vérification de la fiabilité de ces informations, modifiée.

27 mai 2020, en application de l'article 8 de l'ordonnance n° 2020-306, le point de départ du délai de 24 mois imposé à la société SFR dans le cadre de son obligation de participation au dispositif de couverture ciblée, a été reporté à l'achèvement de cette période. Ainsi, l'échéance de l'arrêté a été reportée au 24 juin 2022.

Ces dispositions de l'ordonnance n° 2020-306 ne s'appliquent pas aux arrêtés des 21 août et 1^{er} octobre 2020 susvisés.

2 Exposé des faits

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 susvisée 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, ainsi que la décision n° 2018-1393⁷.

A titre de rappel, la société SFR a été mise en demeure le 23 juillet 2019⁸, d'une part, de se conformer à l'obligation de fournir de services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur chacune des 95 zones sur lesquelles elle doit déployer un site en tant qu'opérateur *leader* d'ici le 27 juin 2020, dans les conditions prévues par la décision n° 2018-0683, d'autre part, de se conformer, d'ici le 30 septembre 2019 et à l'avenir, à son obligation de transmission aux collectivités territoriales concernées (ou leurs groupements) et au ministre chargé des communications électroniques, des cartes numériques de couverture des sites devant permettre de couvrir les zones identifiées, et pour lesquels elle est opérateur *leader*, dès qu'elle a connaissance de l'emplacement exact du site, telle que prévue par le paragraphe 2.2 de l'annexe A de la décision n° 2018-0683 susvisée.

Par courriers en date du 28 mai 2021, du 6 juillet 2021, du 21 décembre 2021, du 14 avril 2022 et du 3 août 2022, dans le cadre de l'instruction ouverte par la décision n° 2019-0798 susvisée, le rapporteur désigné pour instruire cette procédure a transmis, afin de disposer d'un état de la situation de la mise en service des sites visés notamment par les arrêtés des 27 mai 2020, 21 août 2020 et 1^{er} octobre 2020, plusieurs questionnaires à la société SFR auxquels elle a répondu en date du 7 juillet 2021, 21 décembre 2021, 3 février 2022, 13 avril 2022, 10 et 25 octobre 2022⁹.

SFR a également versé à l'instruction, le 12 juillet 2022, dans la perspective de l'audition du même jour devant la formation RDPI, un document présentant l'état d'avancement de la mise en service des sites visés notamment par l'arrêté du 27 mai 2020. Dans ce document, en ce qui concerne les sites de cet arrêté pour lesquels la société SFR a indiqué être opérateur *leader*, elle a annoncé que 64 sites avaient été mis en service à date, et qu'elle mettrait en service 31 sites supplémentaires à la fin du second semestre 2022.

⁷ Décision n° 2018-1393 de l'Arcep en date du 15 novembre 2018 autorisant la société SFR à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz en France métropolitaine pour établir et exploiter un réseau radioélectrique mobile ouvert au public.

⁸ Décision n° 2019-1046-RDPI de l'Arcep en date du 23 juillet 2019 susvisée.

⁹ Voir notamment : le questionnaire du rapporteur en date du 28 mai 2021 adressé à la société SFR, et la réponse de la société reçue le 7 juillet 2021 ; le questionnaire du rapporteur en date du 25 novembre 2021 adressé à la société SFR, et la réponse de la société reçue le 21 décembre 2021 ; le questionnaire du rapporteur en date du 24 janvier 2022 adressé à la société SFR, et la réponse de la société reçue le 3 février 2022 ; le questionnaire du rapporteur en date du 23 février 2022 adressé à la société SFR, et la réponse de la société reçue le 13 avril 2022 ; le questionnaire du rapporteur en date du 3 août 2022 adressé à la société SFR, et les réponses de la société reçues les 10 et 25 octobre 2022.

Dans un questionnaire transmis le 6 janvier 2023, le rapporteur a interrogé la société SFR sur l'état d'avancement des sites restant à mettre en service au titre du dispositif de couverture ciblée notamment pour les arrêtés du 27 mai 2020, du 21 août 2020 et du 1^{er} octobre 2020 susvisés, arrivés à échéance respectivement le 24 juin, le 21 août et le 1^{er} octobre 2022. Dans ce questionnaire, le rapporteur demandait notamment à la société SFR, pour chaque site listé au sein des arrêtés des 27 mai, 21 août et 1^{er} octobre 2020 pour lequel un retard dans la mise en service serait constaté, des compléments permettant de documenter :

- les raisons pour lesquelles la société SFR ne fournirait pas de service de radiotéléphonie mobile, et/ou ne fournirait pas d'accès mobile à très haut débit, et les justificatifs associés ;
- le détail des raisons pour lesquelles les dates de mise en service prévues dans la réponse au questionnaire précédent auraient été repoussées ; et
- le cas échéant, les solutions qui seraient envisagées pour assurer la couverture de ces zones, ainsi que de nouvelles dates prévisionnelles de couverture.

Il ressort des informations transmises par la société SFR, notamment dans le cadre de sa réponse au questionnaire du rapporteur en date du 20 janvier 2023, complétée le 31 janvier 2023, les éléments suivants :

Etat d'avancement au 2 janvier 2023	Sites identifiés par l'arrêté du 27 mai 2020	Sites identifiés par l'arrêté du 21 août 2020	Sites identifiés par l'arrêté du 1 ^{er} octobre 2020	Total
Nombre de sites que la société SFR est tenue de couvrir	431	196	48	675
Nombre de sites pour lesquels la société SFR indique être <i>leader</i> (ci-après dans le tableau les « sites <i>leader</i> »)	113	49	11	173
Nombre de sites <i>leader</i> indiqués par la société SFR comme mis en service	87	32	8	127
Nombre de sites <i>leader</i> indiqués par la société SFR comme à mettre en service	26	17	3	46
Nombre de sites <i>leader</i> indiqués par la société SFR comme à mettre en service, pour lesquels un bail est signé	20	13	1	34

Tableau n° 1 : état d'avancement transmis par la société SFR le 20 janvier 2023 en réponse au questionnaire du rapporteur en date du 6 janvier 2023

S'agissant des 173 sites identifiés par les arrêtés du 27 mai 2020, du 21 août 2020 et du 1^{er} octobre 2020 susvisés, pour lesquels la société SFR indique être *leader*, la société SFR indique que 46 d'entre eux ne sont pas mis en service au 2 janvier 2023.

S'agissant des 26 sites, pour lesquels la société SFR indique être *leader*, non mis en service dans le cadre de l'arrêté du 27 mai 2020 susvisé, la société SFR indique que 9 doivent être mis en service au premier trimestre 2023, 2 au 1^{er} semestre 2023, 7 au deuxième trimestre 2023, 3 à une date indéterminée et 5 pourraient faire l'objet d'une éventuelle demande d'abandon ou de refonte.

S'agissant des 17 sites, pour lesquels la société SFR indique être *leader*, non mis en service dans le cadre de l'arrêté du 21 août 2020 susvisé, la société SFR indique que 3 doivent être mis en service au premier trimestre 2023, 7 au deuxième trimestre 2023, 6 à une date indéterminée, et 1 pourrait faire l'objet d'une éventuelle demande d'abandon ou de refonte.

S'agissant des 3 sites, pour lesquels la société SFR indique être *leader*, non mis en service dans le cadre de l'arrêté du 1^{er} octobre 2020 susvisé, la société SFR indique que 2 doivent être mis en service à une date indéterminée, et 1 pourrait faire l'objet d'une éventuelle demande d'abandon ou de refonte.

La société SFR explique le retard de mise en service des 46 sites principalement par des difficultés ou des retards de raccordements électriques, des blocages administratifs, des oppositions de riverains, et des retards pris dans l'avancée des travaux.

3 Constat des manquements et mise en demeure

3.1 Constat des manquements et appréciation

En vertu de la décision n° 2018-0683 susvisée et compte tenu de la prorogation des délais prévue par l'article 8 de l'ordonnance n° 2020-306 susmentionnée, la société SFR était notamment tenue de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur chacun des 173 sites figurant dans les arrêtés du 27 mai 2020, du 21 août 2020 et du 1^{er} octobre 2020 susvisés, et sur lesquels elle indique être *leader*, dans les conditions prévues par cette même décision, respectivement au plus tard le 24 juin 2022, le 21 août 2022 et le 1^{er} octobre 2022.

Or, il ressort des éléments fournis par la société qu'au 2 janvier 2023, soit plusieurs mois après les échéances précitées, sur ces 173 sites, 46 n'ont pas été mis en service.

Ainsi, il apparaît que la société SFR a manqué à son obligation de fourniture, dans les délais impartis, des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit sur ces 46 sites. Pour ces sites, plus de 27 mois se sont écoulés depuis la publication des arrêtés.

A cet égard, les explications avancées par la société SFR pour justifier l'existence de sites non mis en service à la date du 2 janvier 2023 ne sont pas de nature à l'exonérer de son obligation.

En premier lieu, pour 23 sites, la formation RDPI constate que, soit la société SFR n'apporte pas d'éléments suffisamment étayés sur les causes de retard dans la mise en service des sites, soit les justificatifs transmis sont incomplets.

A titre d'exemple, pour un nombre important de sites, la société SFR ne fournit pas d'historique suffisamment précis des étapes clés du déploiement (phase de recherche du site, phase de négociation du bail, phase de travaux de mise en service)¹⁰.

De la même manière, le caractère incomplet des justificatifs transmis par la société SFR est souvent constaté pour les événements survenant dans les phases ultérieures de déploiement. Notamment, s'agissant des difficultés liées au raccordement électrique, la société SFR ne produit par exemple pas toujours les éléments permettant d'apprécier la date à laquelle la demande de raccordement électrique a été faite, ou les délais dans lesquels les échanges avec le gestionnaire du réseau se sont déroulés. La société SFR ne fournit pas non plus systématiquement le justificatif de dépôt du Dossier d'information du Maire ou la déclaration préalable, qui permettent d'apprécier la chronologie précise du déploiement des sites et donc les moyens et efforts engagés par la société SFR.

Ainsi, la société SFR n'apporte pas d'éléments suffisants pour justifier les causes de retard invoquées. Ils ne permettent notamment pas d'apprécier la mesure dans laquelle ces derniers ont placé la société

¹⁰ En particulier, en ne décrivant pas les événements qui se sont déroulés pendant les premiers mois suivant l'entrée en vigueur des différents arrêtés (comme par exemple, les premiers échanges avec les acteurs impliqués dans le déploiement, la date de début des premières études relatives aux sites candidats).

SFR dans l'incapacité de mettre en service les sites concernés dans les délais impartis, ainsi que la diligence avec laquelle la société SFR a engagé les moyens nécessaires au respect de ces obligations.

En deuxième lieu, sur les 7 sites pour lesquels SFR a indiqué qu'ils pourraient faire l'objet d'une éventuelle demande d'abandon ou de refonte, force est de constater qu'à ce stade, les sites concernés n'ont pas fait l'objet d'un retrait ou de modification par voie d'arrêté.

En troisième lieu, pour les sites pour lesquels la société SFR a apporté des pièces justificatives et explications au retard pris, alors même que plus de 27 mois se sont écoulés depuis la publication des arrêtés, les explications avancées ne sont pas de nature à exonérer la société SFR de son obligation. Cette dernière reste ainsi tenue d'engager les moyens et efforts nécessaires au déploiement de ces sites.

Enfin, pour de nombreux sites, les reports successifs de calendrier interrogent quant aux moyens mis en œuvre par la société SFR afin de remplir son obligation de participation au dispositif de couverture ciblée.

Au surplus, la formation RDPI relève que, s'agissant des sites visés par l'arrêté du 27 mai 2020, sur les 31 sites pour lesquels la société SFR avait annoncé, dans sa présentation transmise au rapporteur en vue de l'audition en date du 12 juillet 2022, une mise en service au second semestre 2022, seuls 23 sites ont été ouverts commercialement au regard de la réponse de la société SFR en date du 20 janvier 2023 au questionnaire du rapporteur.

Il résulte donc de l'ensemble de ce qui précède que la société SFR a méconnu son obligation de participation au dispositif de couverture ciblée dans les conditions prévues par la décision de l'Arcep n° 2018-0683 susvisée et les arrêtés du 27 mai, du 21 août et du 1^{er} octobre 2020 susvisés.

Il apparaît nécessaire de s'assurer que la société engage les moyens nécessaires au respect de cette obligation.

3.2 Mise en demeure

Compte tenu de ce manquement et au regard notamment des 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 des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur chacune des 46 zones sur lesquelles elle doit déployer un site en tant qu'opérateur *leader* figurant en annexe de la présente décision, dans un délai de 6 mois à compter de la notification de la présente décision, dans les conditions prévues par la décision de l'Arcep n° 2018-0683 susvisée et les arrêtés du 27 mai, du 21 août et du 1^{er} octobre 2020 susvisés.

Ce délai apparaît raisonnable au regard de la capacité de production de la société SFR (à titre d'exemple la société SFR a déployé 366 nouveaux sites en France métropolitaine sur le troisième trimestre de l'année 2022) et du nombre de sites du dispositif de couverture ciblée pour lesquels SFR annonce une mise en service d'ici la fin du deuxième trimestre 2023.

Afin de permettre le contrôle de cette échéance, la société SFR est mise en demeure de justifier du respect de ses obligations dans un délai de quinze jours suivant l'échéance fixée ci-avant.

Toutefois, si la société SFR devait faire état de difficultés exceptionnelles telles qu'elles l'empêcheraient de déployer les 46 sites pour lesquels elle est désignée opérateur *leader*, 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.

De la même manière, 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.

Enfin, la formation RDPI souligne que l'instruction ouverte sur le fondement de la décision n° 2019- 0798-RDPI du 6 juin 2019 susvisée se poursuit notamment concernant d'autres manquements éventuels de la société SFR à son obligation de participation au dispositif de couverture ciblée définie dans les décisions n° 2018-0633 et n° 2018-1393 susvisées, et que l'adoption de la présente décision est sans préjudice de l'adoption éventuelle, à une date ultérieure, d'autres décisions sur le fondement de l'article L. 36-11 du CPCE.

Décide :

- Article 1.** La société SFR est mise en demeure de fournir, dans un délai de 6 mois à compter de la notification de la présente décision, des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site, sur chacune des zones identifiées en annexe de la présente décision, pour lesquelles elle doit déployer un site en tant qu'opérateur *leader*, dans les conditions prévues par la décision n° 2018-0683 susvisée, et en application des arrêtés du 27 mai, du 21 août et du 1^{er} octobre 2020 susvisés.
- Article 2.** La société SFR est mise en demeure de justifier à la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction de l'Autorité, au plus tard dans les quinze jours suivant l'échéance prévue à l'article 1^{er} de la présente décision, du respect de cet article.
- Article 3.** 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 et pourra être publiée sur le site Internet de l'Autorité.

Fait à Paris, le 28 mars 2023,

La Présidente

Laure de la Raudière

ANNEXE

Arrêté	Numéro Site	Nom région	Nom département	Grappe	Nom commune / Zone figurant dans l'arrêté
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG02408	HAUTS-DE-FRANCE	AISNE	GC_02_001	BRUYS; ARCY-SAINT-RESTITUE; DHUIZEL; LHUYS; LES SEPTVALLONS; LOUPEIGNE; MAREUIL-EN-DOLE; MONT-NOTRE-DAME; SERCHES; VAUXTIN; VILLENEUVE-SUR-FERE
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG02411	HAUTS-DE-FRANCE	AISNE	GC_02_001	BRUYS; ARCY-SAINT-RESTITUE; DHUIZEL; LHUYS; LES SEPTVALLONS; LOUPEIGNE; MAREUIL-EN-DOLE; MONT-NOTRE-DAME; SERCHES; VAUXTIN; VILLENEUVE-SUR-FERE
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG02420	HAUTS-DE-FRANCE	AISNE / OISE	GC_02_019	MONTIGNY-LENGRAIN; RETHEUIL; TAILLEFONTAINE; NAMPCEL; MOULIN SOUS TOUVENT; CUISE LA MOTTE; SAINT ETIENNE ROILAYE; FRESNOY LA RIVIERE
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG12404	OCCITANIE	AVEYRON	2019_LOT2_ZN_12_012	CANTOIN
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG12406	OCCITANIE	AVEYRON	2019_LOT1_ZG_12_004	MOYRAZES
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG20403	CORSE	CORSE-DU-SUD	2019_LOT2_ZN_2A_028	GROSSA
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG20404	CORSE	CORSE-DU-SUD	2019_LOT2_ZN_2A_028	GROSSA
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG21406	BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	CÔTE-D'OR	GC_21_014	BOUX-SOUS-SALMAISE
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG26406	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	DRÔME	2019_LOT3_ZG_26_001	PONT DE BARRET

Arrêté du 27 mai 2020	ZPG26409	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	DRÔME	2019_LOT3_ZG_26_005	ROMANS SUR ISERE
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG26410	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	DRÔME	2019_LOT3_ZN_26_010	LA BAUME CORNILLANE
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG33407	NOUVELLE-AQUITAINE	GIRONDE	2019_LOT2_ZG_33_010	SAINT MICHEL DE LAPUJADE
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG40403	NOUVELLE-AQUITAINE	LANDES	GC_40_007	SABRES
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG40404	NOUVELLE-AQUITAINE	LANDES	GC_40_012	SABRES
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG60410	HAUTS-DE-FRANCE	AISNE / OISE	GC_02_019	MONTIGNY-LENGRAIN; RETHEUIL; TAILLEFONTAINE; NAMPCEL; MOULIN SOUS TOUVENT; CUISE LA MOTTE; SAINT ETIENNE ROILAYE; FRESNOY LA RIVIERE
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG63406	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	PUY-DE-DÔME	2019_LOT2_ZN_63_010	LA TOUR D'Auvergne - LA BOURBOULE
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG63407	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	PUY-DE-DÔME	2019_LOT3_ZN_63_008	THIOLIERE - BERTIGNAT
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG67412	GRAND EST	BAS-RHIN	2019_LOT2_ZG_67_002	OBERHASLACH / SPIESS
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG68412	GRAND EST	HAUT-RHIN	GC_68_003	STOSSWIR / MITTLACH / SONDERNACH
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG68413	GRAND EST	HAUT-RHIN	GC_68_003	STOSSWIR / MITTLACH / SONDERNACH
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG68414	GRAND EST	HAUT-RHIN	GC_68_003	STOSSWIR / MITTLACH / SONDERNACH
Arrêté du 27 mai 2020	ZPG76415	NORMANDIE	SEINE-MARITIME	2019_LOT3_ZN_76_002	SAINT-AUBIN-SUR-MER
Arrêté du 27 mai 2020	ZPZ09402	OCCITANIE	ARIÈGE	2019_LOT2_ZN_09_010	ESCOSSE
Arrêté du 27 mai 2020	ZPZ09403	OCCITANIE	ARIÈGE	2019_LOT2_ZN_09_011	SAINT-AMADOU
Arrêté du 27 mai 2020	ZPZ12402	OCCITANIE	AVEYRON	2019_LOT2_ZN_12_018	SAINT-SYMPHORIEN-DE- THENIERES
Arrêté du 27 mai 2020	ZPZ74403	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	HAUTE-SAVOIE	2019_LOT3_ZN_74_004	LE PETIT-BORNAND-LES- GLIERES
Arrêté du 21 août 2020	ZPG12408	OCCITANIE	AVEYRON	2020_LOT1_ZN_12_004	SAINT AMANS DES COTS / HUPARLAC

Arrêté du 21 août 2020	ZPG20406	CORSE	CORSE-DU-SUD	2020_LOT2_ZN_2A_01	ZIGLIARA / ZIDDARA
Arrêté du 21 août 2020	ZPG46421	OCCITANIE	LOT	2020_LOT1_ZN_46_003	DURBANS
Arrêté du 21 août 2020	ZPG60412	HAUTS-DE-FRANCE	OISE	2020_LOT2_ZN_60_01	CHEVINCOURT
Arrêté du 21 août 2020	ZPG62411	HAUTS-DE-FRANCE	PAS-DE-CALAIS	2020_LOT1_ZN_62_001	BONNINGUES-LES-ARDRES
Arrêté du 21 août 2020	ZPG65407	OCCITANIE	HAUTES-PYRÉNÉES	2020_LOT1_ZN_65_010	UGLAS
Arrêté du 21 août 2020	ZPG66404	OCCITANIE	PYRÉNÉES-ORIENTALES	2020_LOT1_ZN_66_002	LAMANERE
Arrêté du 21 août 2020	ZPG66407	OCCITANIE	PYRÉNÉES-ORIENTALES	2020_LOT1_ZN_66_005	ANGOUSTRINE
Arrêté du 21 août 2020	ZPG66408	OCCITANIE	PYRÉNÉES-ORIENTALES	2020_LOT1_ZN_66_005	ANGOUSTRINE
Arrêté du 21 août 2020	ZPG66409	OCCITANIE	PYRÉNÉES-ORIENTALES	2020_LOT1_ZN_66_006	ESTAVAR
Arrêté du 21 août 2020	ZPG81408	OCCITANIE	TARN	2020_LOT1_ZG_81_002	ST BEAUZILE
Arrêté du 21 août 2020	ZPG81411	OCCITANIE	TARN	2020_LOT1_ZG_81_009	GRAZAC
Arrêté du 21 août 2020	ZPG81412	OCCITANIE	TARN	2020_LOT1_ZN_81_009	FAYSSAC
Arrêté du 21 août 2020	ZPZ20401	CORSE	HAUTE-CORSE	2019_LOT3_ZN_20_001	PIEVE
Arrêté du 21 août 2020	ZPZ62401	HAUTS-DE-FRANCE	PAS-DE-CALAIS	2020_LOT1_ZN_62_003	HERLY, AVESNES
Arrêté du 21 août 2020	ZPZ73403	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	SAVOIE	2020_LOT1_ZN_73_006	AIME-LA-PLAGNE
Arrêté du 21 août 2020	ZPZ91402	ÎLE-DE-FRANCE	ESSONNE	2020_LOT1_ZN_91_010	SAINTRY SUR SEINE
Arrêté du 1er octobre 2020	ZPG07412	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	ARDÈCHE	2020_bis_07-2	VALVIGNERES
Arrêté du 1er octobre 2020	ZPG46409	OCCITANIE	LOT	2020_bis_46-2	ST JEAN DE LAUR / BERGANTY / ST GERY-VERS
Arrêté du 1er octobre 2020	ZPG74401	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	HAUTE-SAVOIE	2020_bis_74-1	LA FORCLAZ