

N° 517

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 avril 2023

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi visant à **assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique,***

Par Mme Patricia DEMAS,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailas, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Préville, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Fabien Genet, Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllegatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 795 (2021-2022) et 518 (2022-2023)



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| L'ESSENTIEL.....   | 5            |
| EXAMEN DES ARTICLES .....  | 11           |
| • TITRE I <sup>ER</sup> NORMALISER LES CONDITIONS DE RACCORDEMENT DES<br>UTILISATEURS FINALS AUX RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS<br>ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE .....   | 11           |
| • <i>Article 1<sup>er</sup></i> <b>Mieux encadrer les modalités de raccordement des utilisateurs finals<br/>aux réseaux à très haut débit en fibre optique dans le cadre du mode « Stoc »</b> .....  | 11           |
| • TITRE II GARANTIR LA BONNE UTILISATION DES DENIERS PUBLICS .....   | 22           |
| • <i>Article 2</i> <b>Renforcer le contrôle, par les collectivités territoriales, de la qualité<br/>des raccordements d'utilisateurs finals à la fibre en zone d'initiative publique dans<br/>le cadre des contrats de la commande publique passés avec les opérateurs</b> ..... | 22           |
| • TITRE III UNIFICATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DES<br>RACCORDEMENTS FINALS À UN RÉSEAU DE COMMUNICATIONS<br>ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE EN « ZONE FIBRÉE » .....  | 27           |
| • <i>Article 3</i> <b>Instaurer une obligation de maîtrise d'ouvrage unifiée auprès de<br/>l'opérateur d'infrastructure pour la réalisation des raccordements d'utilisateurs<br/>finals à la fibre dans les zones ayant le statut de « zones fibrées »</b> .....                 | 27           |
| • TITRE IV RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE ET DE SANCTION DE<br>L'ARCEP RELATIFS AUX RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES À<br>TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE JUSQU'À L'USAGER FINAL.....  | 33           |
| • <i>Article 4</i> <b>Renforcer les pouvoirs de contrôle et de sanction de l'Arcep en matière<br/>de qualité des raccordements à la fibre</b> .....  | 33           |
| • TITRE V GARANTIR LES DROITS DES CONSOMMATEURS EN CAS<br>D'INTERRUPTION PROLONGÉE D'UN SERVICE D'ACCÈS À INTERNET.....  | 40           |
| • <i>Article 5</i> <b>Renforcer les droits des utilisateurs en cas d'interruption prolongée<br/>d'un service d'accès à internet</b> .....  | 40           |
| EXAMEN EN COMMISSION.....  | 45           |
| RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA<br>CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....   | 59           |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....  | 61           |
| LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....   | 63           |
| LA LOI EN CONSTRUCTION .....   | 65           |



## L'ESSENTIEL

La **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat** a modifié, le 12 avril 2023, la **proposition de loi**, déposée par Patrick Chaize en juillet 2022, visant à **assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique**, suivant fidèlement les orientations de sa **rapporteuse Patricia Demas**.

Ce texte répond à un **objectif clair** : apporter des **solutions** aux dysfonctionnements qui surviennent dans le raccordement à la fibre d'utilisateurs finals (débranchements, câbles emmêlés, etc.), liés à un **recours mal maîtrisé à la sous-traitance** dans le cadre du **mode « Stoc »**<sup>1</sup>. Après avoir élaboré un premier plan d'action en 2020, les **opérateurs** ont pris de nouveaux engagements en septembre 2022 pour remédier à ces difficultés. **Trois ans plus tard**, les résultats se font toujours attendre sur le **terrain** et **l'exaspération** des élus locaux et des usagers est à son comble.

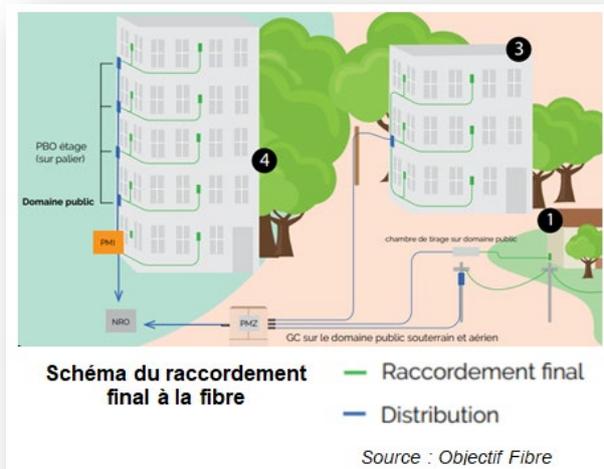
La commission estime **urgent** d'agir pour garantir la qualité et la pérennité du réseau fibre, alors que la **fermeture du réseau cuivre d'Orange** est désormais imminente (2025-2030). Elle a donc pleinement **approuvé le dispositif proposé** auquel elle a apporté des améliorations afin de mieux encadrer la réalisation des raccordements à la fibre dans le cadre du mode « Stoc », tout en veillant à ne pas **ralentir** le déploiement de cette technologie à deux ans de l'achèvement du **plan France très haut débit**.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

### I. MODE « STOC » : DES DÉSORDRES PERSISTANTS DANS LES RACCORDEMENTS À LA FIBRE, EN DÉPIT D'ENGAGEMENTS RÉPÉTÉS DE LA FILIÈRE DEPUIS 2020

Le **mode « Stoc »** désigne le mode de raccordement des utilisateurs finals à la fibre par lequel l'**opérateur d'infrastructure (OI)**, responsable du réseau, délègue le déploiement des derniers mètres à un **opérateur commercial (OC)**.

<sup>1</sup> Mode « Stoc » : sous-traitance à l'opérateur commercial. Le terme « mode Stoc » ne désigne pas le deuxième niveau de sous-traitance, couramment pratiqué, tendant à ce que l'opérateur commercial confie lui-même la réalisation des raccordements à d'autres sous-traitants.



**Exception** de départ au mode principal de raccordement (« mode OI »), le **mode « Stoc » est devenu la règle**. Depuis 2015, l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) considère que les OI doivent faire droit aux demandes des OC tendant à réaliser eux-mêmes les raccordements, à une stricte condition : le respect des **règles de l'art**.

Pourtant, depuis 2018, du fait de l'**accélération du déploiement de la fibre**, les **remontées** de terrain font état de nombreux **dysfonctionnements** dans la réalisation des raccordements par les OC (malfaçons, débranchements injustifiés, intervenants mal outillés, etc.). Cette situation entraîne une **dégradation des réseaux** et des **coupures internet** qui ne sont pas acceptables pour les usagers.



Illustrations de dysfonctionnements liés au mode « Stoc » (source : Avicca)

Les difficultés liées au mode « Stoc » sont difficiles à **quantifier**, faute d'une **transmission systématique** à l'Arcep par les OI de **données fiables** sur les **malfaçons** constatées. Dans le cadre d'une analyse de terrain menée en 2022 sur 840 points de mutualisation (PM), l'Arcep indique toutefois avoir constaté que « *seule la moitié des câblages des PM visités respectaient les règles de l'art* ». **La racine du problème ? Une sous-traitance en cascade associée à des processus mal définis pour effectuer les**

**raccordements** (manque de qualification des intervenants et absence de contrôle des raccordements).

Face à cette situation, la filière a pris des engagements pour améliorer la qualité des raccordements à travers l'adoption d'une **feuille de route** en 2020, ayant conduit à l'élaboration d'un **nouveau modèle de contrat de sous-traitance** (« contrat Stoc V2 »).



Jusqu'à présent, les **démarches volontaires** mises en œuvre par les opérateurs n'ont pas permis d'atteindre les **objectifs annoncés** : les contrats Stoc V2 élaborés en 2020 n'ont pas été généralisés sur l'ensemble des réseaux, malgré le **rappel à l'ordre** du régulateur en 2021. Les **difficultés de négociation** entre OC et OI seraient la principale cause de ce **retard**.

De plus, selon les **remontées de terrain**, les malfaçons persistent et là où les nouveaux contrats sont mis en œuvre, il n'est pas rare que les sous-traitants contournent leurs obligations (falsification des comptes rendus d'intervention en particulier). **Utilisateurs** et **élus locaux** demeurent, en outre, bien souvent démunis face aux dysfonctionnements qu'ils rencontrent, faute de pouvoir **identifier un responsable**.

## II. LA PROPOSITION DE LOI: DES AVANCÉES CONCRÈTES POUR ENFIN ENCADRER LA SOUS-TRAITANCE ET PROTÉGER LES DROITS DES USAGERS

La proposition de loi (PPL) de Patrick Chaize comporte des mesures concrètes pour assurer la qualité du raccordement des usagers à la fibre, selon **trois objectifs**.



### **Fixer un cadre à la mise en œuvre du mode « Stoc » et clarifier la répartition des responsabilités**

L'article 1<sup>er</sup> rappelle la **responsabilité de l'OI** dans le **choix du mode de réalisation des raccordements** à la fibre sur son réseau (mode « Stoc » ou mode « OI ») et son rôle de garant de la qualité des travaux. En conséquence, il prévoit que l'OI instaure un **guichet unique** assurant la prise en charge des difficultés de raccordement rencontrées par les utilisateurs. Afin de garantir le respect des exigences de qualité, il dispose que les **contrats de sous-traitance** devront être conformes à un **modèle de contrat**, élaboré par l'OI, soumis à l'avis préalable de l'Arcep, et opposable par les usagers.

L'article 3 **interdit le mode « Stoc » dans les « zones fibrées »** - c'est-à-dire les zones dans lesquelles 100 % des locaux sont déjà raccordables à la fibre.



### **Renforcer les contrôles sur la qualité du raccordement à la fibre**

L'article 1<sup>er</sup> prévoit la remise à l'abonné d'un **certificat** par chaque intervenant chargé d'effectuer un raccordement à la fibre, attestant de la **conformité** des travaux réalisés au **cahier des charges** qui lui est imposé. Dans les **réseaux d'initiative publique** (RIP) dans lesquels les collectivités territoriales déploient les réseaux à travers des contrats passés dans le cadre de la commande publique, il est prévu que la **remise de ce certificat** soit une **condition préalable au paiement** des opérateurs (article 2). Enfin, l'article 4 renforce les **pouvoirs de contrôle et de sanction** de l'Arcep en matière de qualité des raccordements à la fibre.



### **Protéger les droits des usagers en cas d'interruption du service d'accès à internet**

L'article 5 renforce les **droits des consommateurs** en cas d'**interruption prolongée du service d'accès à internet**, en instaurant des **pénalités** à l'égard du fournisseur d'accès à internet (suspension du paiement de l'abonnement, indemnisation du consommateur puis résiliation sans frais de l'abonnement).

Selon plusieurs acteurs entendus par la rapporteure, l'annonce de nouveaux engagements en septembre 2022 aurait été motivée par le **dépôt de la PPL** deux mois plus tôt. Néanmoins, compte tenu des **résultats mitigés** des mesures mises en œuvre depuis 2020 et alors que la **fermeture du réseau cuivre est imminente**, le Sénat a estimé que le temps était désormais aux **actes concrets pour assurer la qualité des raccordements à la fibre**.

### III. LES APPORTS DE LA COMMISSION : RENFORCER LA PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI, EN VEILLANT À LA CONTINUITÉ DU DÉPLOIEMENT DE LA FIBRE

Afin de donner toute sa portée à la proposition de loi, la commission a adopté 19 amendements, sur proposition de la rapporteure, répartis en **trois axes**.



#### Axe n° 1 : Clarifier le cadre de mise en œuvre du mode « Stoc » et la chaîne des responsabilités

→ Prévoir que l'OI confie la réalisation du raccordement à la fibre à l'OC selon un **mécanisme de priorité**, et sous réserve du **strict respect des règles de l'art** (article 1<sup>er</sup>).

Cette **proposition pragmatique** permet de rappeler le rôle de l'OI comme garant de la qualité des raccordements à la fibre, conformément à l'objectif de la proposition de loi, tout en préservant l'équilibre **des contrats de sous-traitance en cours**.

Alors que le **mode « Stoc »** a contribué au **succès commercial** de la fibre et que le déploiement de cette technologie est en **phase industrielle**, la rapporteure a été attentive à ne pas **déstabiliser** les **dynamiques à l'œuvre**.



Taux de locaux raccordables à la fibre (2022)



Nombre de locaux raccordés à la fibre par jour (2022)

Source : Fédération française des télécoms

→ Étendre l'**interdiction du mode « Stoc »** instituée à l'article 3 dans les « zones fibrées » aux **communes** dans lesquelles la **fermeture du réseau cuivre** est engagée. Pour limiter les atteintes à la liberté d'entreprendre, la commission a néanmoins limité cette interdiction aux **raccordements à la fibre dits longs ou complexes**. Enfin, elle a imposé le **mode OI** aux raccordements effectués dans le cadre du **changement d'opérateur par un abonné** (« *churn* »).

→ Renforcer la **portée du guichet unique** (article 1<sup>er</sup>), en assurant la prise en compte des **débranchements injustifiés** et en imposant un **délai de résolution** de la difficulté ne pouvant excéder dix jours. Afin de permettre la **traçabilité de la gestion des incidents**, l'auteur de la saisine sera mis en mesure de suivre la résolution du problème rencontré.



### **Axe n° 2 : Consolider les exigences de qualité et de contrôle applicables aux raccordements**

→ Élaborer au **niveau national** un **socle d'exigences minimales de qualité** pour la réalisation des raccordements à la fibre (article 1<sup>er</sup>), que les contrats et cahiers de charges liant les OC et leurs sous-traitants devront respecter

→ Instaurer une **obligation de labellisation** de tout intervenant chargé de réaliser un raccordement à la fibre, selon un référentiel national (article 1<sup>er</sup>)

→ Imposer la réalisation systématique d'un **compte rendu d'intervention** (CRI), dont les critères seront définis par voie réglementaire (article 1<sup>er</sup>), et permettre à l'**utilisateur final** de consulter le contrat de sous-traitance et le CRI, pour être en mesure de **vérifier la bonne réalisation du raccordement** (article 1<sup>er</sup>)

→ Dans les RIP, assurer la transmission à la collectivité territoriale du **calendrier hebdomadaire des interventions** dans un **délaï de 48 heures**, lorsqu'elle en fait la demande (article 2).



### **Axe n° 3 : Assurer le caractère opérant des dispositifs**

→ Clarifier l'étendue des **pouvoirs de sanction de l'Arcep** en matière de qualité des raccordements (article 4) et assurer la **remontée** au **régulateur** des **données** issues du **guichet unique** (article 1<sup>er</sup>)

→ Mieux articuler dans le temps les **sanctions** qui peuvent être prononcées à l'encontre de l'OC en cas d'**interruption prolongée du service d'accès à internet** subie par un abonné (article 5)

→ Protéger les OC contre d'éventuels **abus des consommateurs** (article 5), en exemptant l'opérateur de sanction lorsque l'interruption prolongée du service d'accès à internet est directement imputable à un abonné (par exemple en cas de débranchement volontaire de la box internet).

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup>

#### NORMALISER LES CONDITIONS DE RACCORDEMENT DES UTILISATEURS FINAUX AUX RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE

##### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Mieux encadrer les modalités de raccordement des utilisateurs finals aux réseaux à très haut débit en fibre optique dans le cadre du mode « Stoc »**

Cet article vise à encadrer la réalisation des raccordements à la fibre optique des utilisateurs finals dans le cadre du mode « Stoc » (sous-traitance à l'opérateur commercial), en clarifiant la répartition des responsabilités dans la chaîne de sous-traitance et en renforçant les obligations à la charge des différents acteurs concernés (opérateurs d'infrastructure, opérateurs commerciaux et leurs prestataires et intervenants en charge de réaliser les travaux de raccordement final).

Il rappelle que le recours au mode « Stoc » relève d'un choix de l'opérateur d'infrastructure et clarifie le champ des responsabilités de cet acteur, en tant que garant de la qualité des raccordements sur son réseau. Il consacre les exigences de qualité pesant sur le raccordement final et institue des outils pour mieux les faire appliquer à la sous-traitance (élaboration d'un modèle de contrat que l'OI impose à l'OC dans ses relations avec ses prestataires) et les contrôler (remise à l'utilisateur final d'un certificat de conformité attestant de la qualité des travaux). Afin de faciliter le traitement des difficultés de raccordement par les usagers, il institue en outre un guichet unique, placé auprès de l'OI, pour les prendre en charge.

La commission a adopté huit amendements visant à conforter la portée du dispositif, en :

- fixant au niveau national un socle d'exigences de qualité minimales applicables à la réalisation des raccordements (COM-3) ;
- précisant les modalités de fonctionnement du guichet unique et instituant un délai maximal de résolution des difficultés (COM-4) ;
- instituant une obligation de labellisation des intervenants (COM-8).

Par ailleurs, afin de ne pas déstabiliser les contrats de sous-traitance en cours, elle a précisé les conditions dans lesquelles l'OI choisit de confier la réalisation du raccordement final à la fibre à un OC (COM-3).

Enfin, elle a apporté plusieurs améliorations à la lisibilité du dispositif (COM-2, COM-5 et COM-6), corrigé une erreur matérielle (COM-1) et rendu le dispositif plus opérationnel (COM-7).

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.

**I. Alors que des dysfonctionnements majeurs dans la réalisation des raccordements finals à la fibre persistent, la révision volontaire des contrats « Stoc » par les opérateurs n'a pas produit les résultats escomptés**

**A. Le mode « Stoc », qui a permis un déploiement rapide de la fibre optique, est également source de nombreux désordres**

Dans le cadre du **plan France très haut débit** lancé en 2013, la France s'est fixé l'objectif de **généraliser le déploiement** du très haut débit filaire sur le territoire d'ici 2025 (FttH). Grâce à la mobilisation collective de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs, **80 % des locaux ont été rendus raccordables** à la fibre en mars 2022 et **52 % des Français** sont désormais abonnés à la fibre.

On attribue une partie du **succès commercial de la fibre optique** en France au **recours au mode « Stoc »**, qui a permis un **déploiement rapide de cette technologie jusqu'à l'abonné**. Le mode « Stoc » désigne un mode particulier de raccordement à la fibre par lequel l'OI, qui est en charge du **déploiement du réseau, sous-traite la dernière partie du raccordement à un opérateur commercial (OC)**. En pratique, l'opérateur commercial confie généralement lui-même les opérations de raccordement à un autre prestataire, voire à une chaîne de prestataires.

Dans le cadre du mode « Stoc », l'OI demeure donc chargé du déploiement de la fibre sur le domaine public, entre le nœud de raccordement optique<sup>1</sup> (NRO) et le point de branchement optique<sup>2</sup> (PBO), en passant par le point de mutualisation<sup>3</sup> (PM). L'opérateur commercial effectue la partie finale du raccordement de l'utilisateur, entre le PB et le point de

---

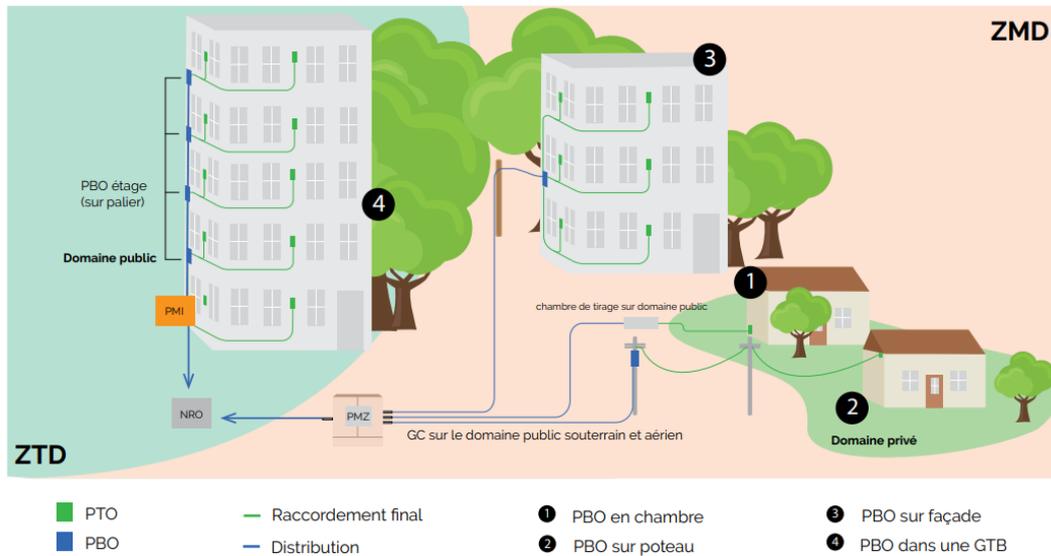
<sup>1</sup> Le NRO est un local technique recevant les infrastructures d'un opérateur qui permettent de faire le lien entre le réseau national optique (« backbone ») et le réseau horizontal qui va vers les abonnés.

<sup>2</sup> Le PBO est un boîtier placé à l'extrémité amont du câblage client final (CCF), où l'on vient raccorder les prises optiques des clients au réseau fibre optique vertical. L'équipement est situé en aval du PM et juste avant le CCF qui permet de relier le PBO au PTO à l'intérieur du logement.

<sup>3</sup> Il s'agit d'une armoire dans l'espace public (ou à l'intérieur des immeubles dans les grandes métropoles françaises).

terminaison optique (PTO)<sup>1</sup> correspondant au boîtier de connexion à l'intérieur du local ou du logement de l'utilisateur.

Le schéma ci-après présente les **étapes du raccordement à la fibre**, en zone très dense (ZTD) caractérisée par de l'habitat collectif et en zone moins dense (ZMD).



Source : [Objectif fibre](#)

À l'origine, le mode « Stoc » résulte d'une **demande des quatre grands opérateurs commerciaux nationaux (OCEN)**, tendant à obtenir un **mode dérogatoire** pour raccorder eux-mêmes leurs clients aux réseaux à très haut débit en fibre optique.

Il s'est développé sur la base d'une décision de l'Arcep de 2015 (**décision n° 2015-0776**), prévoyant que l'OI d'un réseau « *fait droit aux demandes raisonnables d'accès* » à la ligne de communication électronique à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final, « *en vue de fournir des services de communications électroniques à cet utilisateur final* ». Selon l'Arcep, « *une demande d'un opérateur commercial souhaitant réaliser lui-même, en qualité de sous-traitant de l'opérateur d'immeuble, le raccordement final peut, sauf exception et sous réserve du strict respect des règles de l'art, être regardée comme raisonnable* ». Il résulte de ces dispositions que, sauf exceptions, l'OI est tenu de faire droit aux demandes d'un OC tendant à prendre en charge le raccordement final à la fibre de ses clients.

D'un point de vue juridique, le mode « Stoc » apparaît donc comme une **anomalie** : son caractère obligatoire semble en contradiction avec le fonctionnement habituel d'une relation de sous-traitance, basée sur un **libre choix** de l'entreprise délégante, et, plus globalement, avec le principe de

<sup>1</sup> Il s'agit de la partie terminale du réseau FttH. Il fait partie du CCF et se trouve entre le réseau d'accès en fibre optique et le réseau privé du client.

**liberté contractuelle** consacré à l'article 1102 du code civil<sup>1</sup>. Ce mode opératoire n'a, par ailleurs, **pas d'assise législative**.

Alors que le mode « Stoc » constituait au départ une **exception** au **mode principal** de raccordement à la fibre – le mode « OI » par lequel l'opérateur d'infrastructure effectue le raccordement d'un bout à l'autre de la chaîne – il est désormais mis en œuvre pour la **grande majorité** des raccordements.

Ce mode opératoire a assurément permis d'atteindre **plus facilement les objectifs quantitatifs du déploiement de la fibre**.

**Cependant**, il a conduit à une **moindre qualité des raccordements**. Les dérives et désordres constatés dans la réalisation des raccordements finaux du fait du mode « Stoc » sont bien connus depuis 2018 : débranchements intempestifs, câbles emmêlés, poteaux téléphoniques hirsutes, mauvais raccordements...

Ces difficultés sont le fruit de **plusieurs facteurs** :

- une **sous-traitance « en cascade »** pouvant mener à une valorisation faible des intervenants de terrain et à une **dilution des responsabilités** entre les différents acteurs ;
- un **manque de contrôle** de la qualité des raccordements de la part des OC et des OI ;
- un **manque de qualification** des intervenants chargés de réaliser les raccordements.

Dans certains territoires, les désordres induits par ces lacunes de la chaîne de sous-traitance s'ajoutent à des problèmes structurels affectant les réseaux, du fait d'infrastructures FttH **historiquement mal dimensionnées** ou atypiques. Ce cas de figure concerne notamment le département de l'Essonne.

En outre, le **rythme soutenu des raccordements à la fibre** depuis 2018 (20 000 locaux par jour) a pu contribuer à accentuer ces dysfonctionnements.

Ces défaillances sont **particulièrement dommageables** au regard, d'une part, des besoins croissants en débit internet des usagers qui supposent l'accès à un réseau fiable et solide et, d'autre part, des **importants moyens financiers mobilisés** pour construire les réseaux fibres ces dernières années, notamment par l'État (3,6 Mds€) et les collectivités territoriales (8,84 Mds€).

---

<sup>1</sup> Premier alinéa de l'article 1102 du code civil : « Chacun est libre de contracter ou de ne pas contracter, de choisir son cocontractant et de déterminer le contenu et la forme du contrat dans les limites fixées par la loi. »

En outre, la qualité d'exploitation des réseaux fibres sera essentielle pour assurer la **bonne conduite et l'acceptabilité du chantier de fermeture** du réseau cuivre d'Orange lancé en décembre 2022, qui prévoit une extinction totale de ce réseau historique dont dépendent encore de nombreux Français à horizon 2030.

**B. Pour remédier à ces difficultés, le Gouvernement et l'Arcep ont encouragé les opérateurs à réviser les contrats « Stoc » depuis 2020**

Pour remédier à ces difficultés, l'Arcep mène depuis avril 2019 des travaux avec les opérateurs d'infrastructure (OI) et les opérateurs commerciaux (OC). Cette démarche s'est concrétisée par l'adoption en mars 2020 d'une **feuille de route des travaux multilatéraux pour l'amélioration de l'exploitation et de la qualité des réseaux FttH - dite « feuille de route qualité »** - qui prévoyait de faire évoluer les « contrats Stoc », par la signature, avant la fin de l'année 2020, de « **contrats Stoc V2** » qui comportent quatre volets :

- un **volet sous-traitance** qui prévoit une meilleure information de l'OC envers l'OI sur le recours à la sous-traitance ;
- un **volet qualité du réseau**, avec notamment l'obligation de communiquer un compte rendu d'intervention (CRI) pour chaque raccordement ;
- un **volet qualité des prestations**, avec l'obligation pour l'OC de faire appel à des intervenants formés et pour l'OI de réaliser des campagnes d'audit ;
- un **volet sécurité**, l'OI devant s'assurer que chaque intervenant dispose des agréments nécessaires.

### Contenu détaillé des quatre volets des contrats « Stoc V2 »

#### 1) Volet sous-traitance

→ L'OC est tenu :

i) De communiquer à l'OI la liste des entreprises sous-traitantes au plus tard deux semaines après leur première intervention

ii) De faire respecter par les entreprises sous-traitantes toutes les règles de l'art et les réglementations en vigueur.

→ L'OI prévoit une grille de sanction progressive en cas de non-respect des dispositions précédentes. En cas de non-respect répété, l'OI peut procéder à la mise en demeure de l'OC. En absence d'actions correctives, l'OI peut procéder à une nouvelle mise en demeure avec la possibilité d'interdire le sous-traitant concerné.

#### 2) Volet qualité du réseau

→ L'OC a l'obligation de communiquer un compte rendu d'intervention (CRI) enrichi de photos (avant/après) du PM et PBO pour chaque raccordement et de faire en sorte que l'auteur du raccordement soit mis en relation avec un contact chez l'OI en cas d'impossibilité de raccordement. Il doit aussi respecter et faire respecter à ses sous-traitants les spécifications techniques d'accès au service (STAS) de l'OI et informer l'OI en cas d'échec de raccordement en raison d'une infrastructure souterraine non disponible.

→ L'OI exige de l'OC en cas de mise en demeure qu'il lui transmette les dates d'intervention sur son réseau.

#### 3) Volet qualité des prestations

→ L'OC a l'obligation de :

i) Faire appel à des intervenants formés aux raccordements finals

ii) Mettre en place un système interne de contrôle de qualité des prestations.

→ L'OI peut réaliser des campagnes d'audits/reprises sur les raccordements FttH et préciser à l'OC les modalités de reprises (soit passage en mode OI soit maintien du mode « Stoc »).

#### 4) Volet sécurité

→ L'OI doit s'assurer que chaque personne dispose des agréments de sécurité nécessaire.

*Source : DGE*

À la suite du **plan d'action complémentaire** de l'Arcep en 2021, le contrat « Stoc V2 » a été complété sur trois points :

- le renforcement des contrôles des interventions avec la mise en place d'un outil inter-opérateurs de notification en temps réel des interventions (« e-intervention ») et l'analyse automatique des comptes rendus avec photos ;

- la limitation de la sous-traitance en cascade (limitation à deux rangs de sous-traitance) et le renforcement de la formation des intervenants ;
- la remise en état des infrastructures les plus accidentogènes.

Or, les remontées de terrain démontrent que ces démarches volontaires n'ont **pas permis d'atteindre les objectifs d'amélioration de la qualité des raccordements à la fibre initialement fixés.**

Tout d'abord, alors même que les opérateurs doivent en principe transmettre à l'Arcep les taux de malfaçons observés<sup>1</sup> sur le raccordement final, les OI ne sont aujourd'hui pas en mesure de collecter des **données fiables et généralisées** qui pourraient permettre de constater l'évolution des dites malfaçons. C'est d'ailleurs ce qu'ont rappelé la direction générale des entreprises (DGE) et l'Arcep, entendus par la rapporteure. L'Arcep a notamment indiqué :

*« Les collectes de données déjà en places prévoient bien des indicateurs relatifs aux malfaçons sur les raccordements en mode Stoc [...]. Toutefois les opérateurs ne sont pas en mesure à date de fournir des données suffisamment fiables et généralisées sur ces indicateurs pour être correctement exploitées. En effet, certains peuvent fournir des données très partielles sur des échantillons de raccordements audités, qui ne semblent toutefois pas représentatifs au vu de leur volume et ne permettent pas à ce stade de tirer des conclusions générales ».*

**Cet état de fait rend difficiles à quantifier les désordres induits par le mode « Stoc ».** Toutefois, l'Arcep a fait part à la rapporteure d'une analyse de terrain menée au premier semestre 2022 sur l'état d'un échantillon de 840 points de mutualisations (PM) et 3 600 points de branchement optiques (PBO) répartis dans les zones moins denses (Amii, Amel ou RIP) du territoire métropolitain<sup>2</sup>. Selon l'Arcep, *« bien que cette analyse puisse présenter des biais et des résultats non statistiquement représentatifs, liés aux modalités de sélection des équipements des réseaux analysés (PM et PBO) et à la taille de l'échantillon, elle a permis de constater sur les infrastructures visitées des défauts, en particulier sur l'état des câblages, sur une proportion importante de PM et de PBO. Ainsi, seule la moitié des câblages des PM visités respectaient les règles de l'art relatives à l'étiquetage des câbles et à leur organisation dans le PM. L'état des câblages des PBO visités – qui regroupe notamment la fixation des câbles de raccordement, la préparation des fibres non utilisées et l'étiquetage est globalement correct dans la majorité des cas. Toutefois une proportion non négligeable de PBO présente des difficultés à ce sujet qui pourraient éventuellement entraîner à moyen terme des difficultés de qualité de service »*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2020-1432 de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en date du 8 décembre 2020 précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.

<sup>2</sup> [https://www.arcep.fr/actualites/actualites-et-communiqués/détail/n/fibre-optique-011\\_222.html](https://www.arcep.fr/actualites/actualites-et-communiqués/détail/n/fibre-optique-011_222.html).

<sup>3</sup> Source : réponse de l'Arcep au questionnaire écrit de la rapporteure.

Si les contrats « Stoc V2 » doivent permettre de résorber ces difficultés, plus de **deux ans** après la date butoir initiale, **ils n'ont toujours pas été généralisés sur tous les réseaux** en raison de difficultés de négociation entre OC et OI.

En outre, il arrive que **l'application de ces nouvelles normes** fasse l'objet de **contournements** par les intervenants chargés du raccordement. Plusieurs acteurs entendus par la rapporteure ont par exemple évoqué des pratiques consistant à **falsifier les photos** qui figurent dans les **comptes rendus d'intervention (CRI)**. L'Arcep a d'ailleurs indiqué à la rapporteure : *« la mise en place [du CRI] est encore en cours (notamment concernant la conformité et l'exploitabilité des photos, et l'analyse systématique des photos en utilisant l'intelligence artificielle) et l'état d'avancement des travaux ne permet pas encore à date d'avoir des données exploitables sur les taux de raccordements présentant des malfaçons »*<sup>1</sup>.

Face à la **persistance des dysfonctionnements**, les représentants de la filière se sont engagés fin septembre 2022 devant le ministre chargé de la transition numérique et des télécommunications, ainsi que devant la présidente de l'Arcep, à **modifier les contrats par un nouvel avenant (contrats « Stoc V3 »)** selon trois axes :

- le **renforcement de la qualité des interventions** sur le terrain par la mise en place d'une certification au niveau des intervenants et des entreprises ;
- le **renforcement des contrôles**, par la transmission des plannings d'intervention à l'OI et la mise en œuvre effective des CRI ;
- la **reprise des infrastructures dégradées**, que ce soit au niveau des points de mutualisation (PM) ou de l'ensemble des réseaux.

Si ces **nouveaux engagements** sont bienvenus et témoignent d'une prise de conscience de la filière, on peut douter de **leur portée et de leur effectivité**, dans la mesure où les engagements pris (« contrats Stoc V2 ») n'ont toujours pas été intégralement mis en œuvre, après près de trois ans d'attente.

De plus, la temporalité du contrat « Stoc V3 » interroge : alors que **l'ensemble du territoire doit être raccordé à la fibre en 2025**, les opérateurs ont jusqu'à fin avril 2023 pour modifier les contrats « Stoc », et certains engagements, comme la généralisation des nouveaux CRI, n'entreront en vigueur que fin 2023.

**II. Un dispositif qui vise à mieux encadrer les conditions dans lesquelles est réalisé le raccordement des utilisateurs finals aux réseaux à très haut débit en fibre optique via le mode « Stoc »**

---

<sup>1</sup> Source : réponse de l'Arcep au questionnaire écrit de la rapporteure.

Alors que l'amélioration du mode « Stoc » initiée par la **voie contractuelle** n'a que partiellement porté ses fruits, cet article vise à fixer un **cadre législatif** à la réalisation des raccordements d'utilisateurs finals à la fibre par ce mode opératoire.

Il introduit deux articles L. 34-8-3-2 et L. 34-8-3-3 dans le code des postes et des communications électroniques, visant à mieux garantir la **qualité des raccordements**, en établissant des obligations à la charge des OI, des OC et de leurs prestataires, et en clarifiant la chaîne des responsabilités.

D'abord, il confère une base législative au mode « Stoc », qui ne reposait jusqu'à présent que sur des normes de **droit souple**, tout en rappelant que le recours à ce mode de réalisation des raccordements à la fibre relève d'un libre choix de l'OI, pour rétablir un véritable principe de sous-traitance.

Il rappelle en outre que l'OI, en tant que propriétaire du réseau, est **responsable de la bonne réalisation des raccordements à l'égard de l'utilisateur final**, quel que soit le mode opératoire choisi pour exécuter les travaux.

En conséquence, il prévoit l'instauration par l'OI d'un **guichet unique** permettant la prise en charge des difficultés rencontrées par les utilisateurs dans la réalisation des raccordements.

Afin d'assurer le respect des exigences de qualité par l'ensemble de la chaîne de sous-traitance, l'article confère également une **base législative** au recours à des entreprises prestataires par l'OC afin de réaliser les raccordements. Il prévoit surtout que, dans ce cas de figure, l'OI doit élaborer un **modèle de contrat** que l'OC est tenu de respecter dans ses relations contractuelles avec ses sous-traitants. Ce modèle de contrat doit être soumis à **l'avis préalable de l'Arcep** et il est prévu que l'utilisateur final puisse s'en prévaloir.

En outre, est prévue l'élaboration d'un cahier des charges (l'articulation avec le modèle de contrat précité n'est pas explicitée dans le dispositif) comportant des **informations minimales** s'agissant des conditions de réalisation technique du raccordement, des procédures à mettre en œuvre, des modalités de contrôle, de sanction et d'assurance pour garantir le respect de la qualité des raccordements et de gestion des plannings, qui seront définies par voie réglementaire.

Afin de mieux garantir la qualité des raccordements, l'article instaure un **certificat de conformité** devant être remis à l'utilisateur final par l'intervenant en charge du raccordement final, qui se rapporte notamment aux exigences de qualité, de spécifications techniques, de certification professionnelle des intervenants et de respect des règles de sécurité auxquelles sont soumis les travaux de raccordement.

### III. La position de la commission : la recherche d'un équilibre entre un meilleur encadrement du mode « Stoc » et la protection de la stabilité de la filière et des dynamiques à l'œuvre

La commission a approuvé cet article qui permet de **mieux encadrer les conditions dans lesquelles l'OI** est amenée à confier la réalisation du raccordement à la fibre d'un utilisateur final à l'OC à travers le mode « Stoc ».

Elle l'a modifié sur plusieurs points pour renforcer la portée du dispositif, tout en veillant à ne pas **déstabiliser les équilibres du secteur**, à deux ans de l'achèvement du **plan France très haut débit**.

D'une part, elle a adopté un amendement (COM-3) prévoyant que l'OI confie la réalisation des raccordements aux OC selon un **mécanisme de priorité**, et à condition qu'ils respectent les obligations auxquelles ils sont soumis en application du futur article L. 34-8-3-3 (labellisation des intervenants, remise d'un certificat de conformité à l'utilisateur final par l'intervenant et d'un compte rendu d'intervention en particulier) et des exigences de qualité minimales qui seront fixées par voie réglementaire.

Dans sa rédaction initiale, l'article 1<sup>er</sup> prévoyait en effet que l'OI « *peut confier* » la réalisation de ces raccordements à un OC en faisant la demande, afin de rappeler que le recours au mode « Stoc » relève d'un **choix de l'OI**, conformément au droit commun de la sous-traitance et au principe de liberté contractuelle.

Toutefois, cette disposition a suscité de vives inquiétudes de la part des opérateurs commerciaux, craignant qu'elle induise une **remise en cause des contrats « Stoc » en cours** et donc un ralentissement du déploiement de la fibre. La **Fédération française des télécoms** a par exemple indiqué y voir une « *remise en cause* » qui « *porte une atteinte aux contrats en cours entre OC et sous-traitants qui viennent d'être renégociés et revalorisés avec des engagements sur un volume de déploiement à l'échelle nationale ainsi que des engagements sur la qualité des raccordements* ».

Sensible à l'enjeu très fort de ne pas déstabiliser la filière à un moment où le déploiement de la fibre s'opère à un rythme soutenu (12 877 prises construites par jour en 2022<sup>1</sup>), la rapporteure a donc privilégié une **position d'équilibre** permettant de **concilier la sécurité juridique** des contrats en cours et le **renforcement de la qualité des raccordements**. Cette rédaction permettra également de donner la **souplesse** suffisante aux opérateurs pour tenir compte de la diversité des situations locales.

D'autre part, la commission a adopté un amendement (COM-4) visant à **préciser les missions et les modalités de fonctionnement du guichet unique** institué par l'article 1<sup>er</sup>. Il opère les modifications suivantes :

---

<sup>1</sup> Source : FFT.

- prévoir que le **guichet** prend en charge les « *difficultés de raccordement d'utilisateurs finals* » plutôt que « *les difficultés rencontrées par les utilisateurs finals dans la réalisation de leur raccordement* », afin d'assurer la prise en compte, non seulement des malfaçons introduites lors de la réalisation du raccordement, mais aussi des **débranchements injustifiés d'abonnés** à la fibre ;
- clarifier les **modalités de saisine** du **guichet unique**, en précisant qu'il peut être saisi par un utilisateur final, une collectivité territoriale, un opérateur ou toute personne y ayant intérêt ;
- préciser les **conditions** dans lesquelles un utilisateur, une collectivité, un opérateur ou toute personne y ayant intérêt peut **suivre le processus de résolution de l'incident** ;
- instituer une **garantie de temps de résolution des difficultés** au profit des utilisateurs finals et, le cas échéant, des opérateurs commerciaux, égal à un délai raisonnable qui ne peut excéder dix jours ;
- enfin, par cohérence avec l'article 4 de la proposition de loi qui renforce les **pouvoirs de contrôle et de sanction** de l'Arcep en matière de qualité des raccordements, l'amendement prévoit une **transmission des données issues du guichet unique** au régulateur.

Alors que la rédaction initiale prévoyait une obligation pour l'OI de soumettre à l'avis préalable de l'Arcep le modèle de contrat que l'OC doit respecter avec ses prestataires, l'amendement COM-7 remplace cet avis par une **simple notification de ce modèle à l'Arcep**, pour **renforcer le caractère opérationnel** du dispositif.

Par ailleurs, l'amendement COM-8 renforce la portée du dispositif en introduisant une **obligation de labellisation** pour les intervenants chargés d'effectuer le raccordement, selon un **référentiel** qui sera défini par voie réglementaire. Il impose également la réalisation systématique par l'intervenant d'un **compte rendu d'intervention** (CRI) et une obligation pour lui d'**informer l'utilisateur final de l'existence du guichet unique et des modalités permettant de consulter le CRI et le contrat passé par l'OC avec son sous-traitant**.

Enfin, les amendements COM-2, COM-5 et COM-6 apportent des **clarifications rédactionnelles** tandis que l'amendement COM-1 **corrige une erreur matérielle**.

**La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.**

## TITRE II

### GARANTIR LA BONNE UTILISATION DES DENIERS PUBLICS

#### Article 2

**Renforcer le contrôle, par les collectivités territoriales, de la qualité des raccordements d'utilisateurs finals à la fibre en zone d'initiative publique dans le cadre des contrats de la commande publique passés avec les opérateurs**

Cet article vise à renforcer les moyens à disposition des collectivités territoriales pour contrôler la bonne réalisation des raccordements finals à la fibre dans le cadre des contrats de la commande publique qu'elles concluent pour le déploiement des réseaux en fibre optique en zone d'initiative publique.

Tout en rappelant la responsabilité de l'OI, titulaire d'un contrat de la commande publique, pour veiller à la qualité des raccordements qu'il confie à un opérateur commercial *via* un contrat de sous-traitance, l'article prévoit que la collectivité rémunère cet opérateur sur la base d'un document - le certificat de conformité institué à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi - attestant de la conformité des travaux au regard des exigences de qualité qui seront définies en application du même article 1<sup>er</sup>. Il consacre aussi un droit pour la collectivité de se voir transmettre le calendrier hebdomadaire des interventions de raccordement prévues sur son réseau, afin de faciliter le contrôle de ces opérations.

La commission a adopté des amendements rédactionnels (COM-9, COM-10, COM-11 et COM-12) et un amendement (COM-13) visant à imposer un délai de quarante-huit heures à l'opérateur d'infrastructure pour faire suite à la demande de la collectivité tendant à se voir transmettre le calendrier hebdomadaire des interventions de raccordement prévues sur son réseau.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

#### **I. En zone d'initiative publique, des moyens de contrôle sur la qualité des raccordements à la fibre tenus et peu exploités par les collectivités territoriales**

Dans le cadre du **plan France très haut débit** lancé en 2013, le déploiement de la fibre optique se fait selon **deux zones** distinctes :

- la **zone d'initiative privée**, qui comprend la **zone très dense (ZTD)** et la **zone moins dense**, dans laquelle la présence de l'initiative privée a été démontrée dans le cadre d'un Appel à manifestation d'intérêt

d'investissement (**Amii**). Dans ces zones, les opérateurs déploient chacun leur propre réseau sur fonds propres ;

- la **zone d'initiative publique** dans laquelle les déploiements sont essentiellement réalisés par les **collectivités territoriales** dans le cadre de **Réseaux d'initiative publique (RIP)**.

Dans les RIP, les collectivités territoriales établissent et exploitent les réseaux de communication électroniques, dans des conditions prévues à l'**article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales**.

Le déploiement des réseaux en fibre optique est subventionné par l'État à travers le **guichet « RIP »** géré par l'**Agence nationale de la cohésion des territoires** (ANCT).

Les collectivités territoriales - en règle générale, les départements - bénéficient d'une importante **liberté** pour définir l'**organisation des RIP**. Ces réseaux se caractérisent donc par une **grande diversité de situations**, à deux titres :

- d'une part, s'agissant de leur **configuration géographique** et de leur **taille**. Les RIP peuvent ainsi recouvrir plusieurs départements ou ne concerner qu'un département, voire quelques zones à l'intérieur d'un département ;
- d'autre part, s'agissant des **modalités contractuelles** pour déployer et exploiter le réseau, en partenariat avec les opérateurs. Ainsi que l'a rappelé la DGE<sup>1</sup>, *« les modalités de mise en œuvre du raccordement final en zone RIP dépendent en grande partie des modalités contractuelles encadrant la relation entre les collectivités porteuses de RIP et leur délégataire en charge de la gestion de l'exploitation du réseau [...] L'article L. 1425-1 du code général des collectivités locales laisse libre les collectivités territoriales et leurs groupements du choix de la forme des contrats de droit public qui seront signés. »*

Selon le champ des missions confiées à l'opérateur, qui peuvent aller de la construction à l'exploitation du réseau, les RIP sont déployés dans le cadre de **trois types de contrats** dont le régime est défini par le code de la commande publique :

- le **marché public** (défini au titre I<sup>er</sup> de la première partie du code de la commande publique) ;
- le **contrat de concession** (défini au titre II de la première partie du même code) ;
- le **marché de partenariat**, qui constitue également un marché public (chapitre II du titre I<sup>er</sup> précité).

---

<sup>1</sup> Source : réponse de la DGE au questionnaire écrit de la rapporteure.

Une fois les réseaux en fibre optique construits, les OC y commercialisent leurs offres en très haut débit tandis que les collectivités territoriales demeurent propriétaires des infrastructures, et ce, quelles que soient les modalités contractuelles initialement retenues.

En pratique, l'OI choisi par la collectivité peut, comme sur le reste du territoire, **confier la réalisation du raccordement** d'utilisateurs finals en fibre optique à un opérateur commercial dans le cadre d'un contrat « Stoc ».

Lorsque l'OI choisit de recourir au mode « Stoc » pour réaliser les raccordements, la collectivité ne dispose toutefois d'**aucun moyen direct de contrôler ou de sanctionner** l'opérateur commercial qui se voit confier ces opérations ou les sous-traitants auxquels il pourrait avoir recours.

Or, dans le cadre de ses travaux, la rapporteure a recueilli des **témoignages alarmants** de la part de collectivités territoriales en zone RIP se trouvant dépourvues de moyens d'agir face aux OC, et à leur chaîne de sous-traitance, lorsque ceux-ci ne respectent pas les règles de l'art, voire lorsqu'ils dégradent les infrastructures - en particulier les armoires - dont la collectivité est propriétaire. Dans certaines communes, selon les informations recueillies, il arrive même que des élus aillent jusqu'à verrouiller les armoires comportant les cordons optiques afin d'éviter les dégradations.

En principe, la collectivité ne peut exercer un contrôle sur les raccordements que vis-à-vis de l'OI, en fonction des **clauses prévues par le contrat** conclu avec cet acteur. La DGE a d'ailleurs rappelé que « *les prérogatives dont disposent les collectivités en zone RIP pour contrôler la bonne réalisation de ces opérations sont déterminées par le contrat qui les lie avec leur délégataire* ».

Du fait du principe de libre administration des collectivités territoriales, la rapporteure n'a pu se voir transmettre par l'Arcep ou par le Gouvernement de contrats ainsi passés en zone RIP avec des OI.

## **II. Un dispositif pour doter les collectivités territoriales d'une meilleure maîtrise de la qualité des raccordements à la fibre effectués *via* le mode « Stoc » en zone RIP**

L'article 2 de la proposition de loi a **deux objets** : d'une part, rappeler la **responsabilité** de l'OI dans la bonne réalisation des raccordements finals lorsqu'il est titulaire d'un contrat de la commande publique, par parallélisme avec l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi qui inscrit ce principe dans le code des postes et des communications électroniques, et, d'autre part, **renforcer les moyens à disposition des collectivités territoriales pour contrôler la qualité des raccordements et sanctionner l'OI** en cas de manquement aux obligations qui sont les siennes en tant que garant de la qualité des raccordements.

Il introduit un article L. 1425-1-1 dans le code général des collectivités territoriales, qui rappelle la responsabilité du titulaire du contrat - l'opérateur d'infrastructure - pour « *veiller à la qualité des travaux et des prestations réalisés et à l'absence de dégradation affectant le service ou le réseau et les biens de tiers* ».

Par ailleurs, l'article prévoit que la collectivité ne peut verser de **paiement** ou de subvention pour compensation d'obligation de service public à l'OI titulaire du contrat qu'après s'être vue remettre les **certificats de conformité** attestant de la qualité des travaux institués à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, qui doivent être établis par l'intervenant chargé d'effectuer le raccordement. Cette proposition répond au constat selon lequel les collectivités territoriales seraient, à l'heure actuelle, dépourvues d'outils permettant de **vérifier la bonne exécution des raccordements**. En outre, elle apparaît conforme aux **règles de la commande publique** en vertu desquelles une personne publique ne peut rémunérer un cocontractant qu'**après service fait** : il s'agit de **consolider ce principe**, au regard d'un objectif de **qualité des travaux effectués**.

Il est également précisé que le contrat passé entre la collectivité et l'OI doit rappeler l'ensemble de ces **obligations** ainsi que les **modalités de contrôle** mises en place par la collectivité et les **sanctions** auxquelles il s'expose en cas de manquement à ses obligations en matière de qualité de raccordement, d'interruption du service ou encore de dégradation des infrastructures ou du bien d'un tiers.

Enfin, afin de **faciliter le contrôle des opérations** de raccordement par les collectivités territoriales, l'article institue une obligation pour l'OI de fournir à la collectivité propriétaire du réseau en faisant la demande le **calendrier hebdomadaire de réalisation des raccordements d'utilisateurs finals à un réseau à très haut débit en fibre optique**. Réalisés par l'OC et l'ensemble de ses sous-traitants, ces calendriers devront être transmis à l'OI, en application de l'article 1<sup>er</sup>.

Dans le même objectif, l'article consacre dans la loi l'existence d'un **pouvoir de contrôle sur pièces et sur place** de la qualité des travaux et des prestations réalisés, au bénéfice de la collectivité territoriale propriétaire du réseau.

### **III. Un article vertueux pour assurer la bonne utilisation des deniers publics dans le cadre du déploiement de la fibre en zone RIP et la qualité des raccordements**

Cet article devrait permettre un **contrôle plus effectif** de la qualité des raccordements à la fibre réalisés en zone RIP. La commission ne peut donc que l'accueillir favorablement.

Si la qualité des raccordements est essentielle pour assurer la pérennité des réseaux fibre sur l'ensemble du territoire, cet enjeu revêt une **importance supplémentaire** en zone RIP compte tenu des **moyens publics conséquents** qui y sont mobilisés pour construire et exploiter les réseaux. **L'État a ainsi mobilisé près de 3,6 Mds€ depuis 2013 pour déployer la fibre optique tandis que l'engagement des collectivités s'élève à ce jour à 8,84 Mds€<sup>1</sup>**. Assurer la qualité des raccordements à la fibre répond donc à un objectif de bonne gestion des deniers publics dans ces territoires.

En outre, il est de la responsabilité de la collectivité territoriale délégante d'assurer la bonne exécution des prestations qu'elle confie à l'OI dans le cadre du déploiement du réseau, quel que soit le mode opératoire (mode OI ou mode « Stoc ») que celui-ci retient pour réaliser le raccordement des utilisateurs. En pratique, **l'Agence nationale de la cohésion des territoires** (ANCT) peut cesser de verser des **subventions publiques** à la collectivité territoriale en charge du RIP s'il apparaît, aux termes d'audits, que les réseaux sont mal déployés, ainsi que l'a rappelé à la rapporteure cet acteur. Si cette possibilité n'a encore jamais été exploitée, ces éléments plaident en faveur d'un **renforcement des leviers à disposition des collectivités territoriales** pour contrôler la réalisation des raccordements à la fibre en zone RIP.

La commission a donc approuvé cet article, en l'assortissant d'un complément, sur la proposition de la rapporteure (amendement COM-13), visant à imposer un **délai de quarante-huit heures** à l'OI pour transmettre à la collectivité en faisant la demande, le calendrier hebdomadaire des interventions de raccordement de ses sous-traitants.

Par ailleurs, la commission a adopté plusieurs amendements rédactionnels (COM-9, COM-10, COM-11 et COM-12).

**La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> France stratégie, *Impacts économiques et sociaux du plan France très haut débit*, janvier 2023.

### TITRE III

## UNIFICATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DES RACCORDEMENTS FINALS À UN RÉSEAU DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE EN « ZONE FIBRÉE »

### Article 3

**Instaurer une obligation de maîtrise d'ouvrage unifiée auprès de l'opérateur d'infrastructure pour la réalisation des raccordements d'utilisateurs finals à la fibre dans les zones ayant le statut de « zones fibrées »**

Cet article vise à interdire le recours au mode « Stoc » par l'opérateur d'infrastructure pour la réalisation des raccordements finals à la fibre optique au sein des zones s'étant vu délivrer le statut de « zone fibrée » par l'Arcep, en application de l'article L. 33-11 du code des postes et des communications électroniques.

La commission a adopté un amendement de rédaction globale de cet article, visant à en modifier le champ d'application pour :

- étendre l'interdiction du mode « Stoc » aux communes dans lesquelles la fermeture du réseau cuivre est engagée ;

- limiter l'interdiction pour l'OI de recourir au mode « Stoc » dans les « zones fibrées » et les communes dans lesquelles la fermeture du réseau cuivre est engagée aux seuls raccordements dits longs ou complexes à la fibre, afin de limiter l'atteinte à la liberté d'entreprendre ;

- enfin, interdire le recours au mode « Stoc » pour réaliser des opérations de raccordement induites par un simple changement d'opérateur commercial par un abonné à la fibre (« *churn* »).

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

**I. Le statut de « zone fibrée » : un dispositif conçu en 2015 pour accélérer la migration des abonnés du réseau cuivre vers la fibre optique**

Le plan France très haut débit a été lancé en 2013 dans l'objectif d'assurer la **couverture intégrale du territoire en très haut débit en 2022** et la **généralisation du très haut débit filaire** (FttH ou « *fiber to the home* ») en 2025.

Un an plus tard, la **mission présidée par Paul Champsaur<sup>1</sup>** sur la transition vers le très haut débit et l'extinction du réseau cuivre a fait état d'**incertitudes** pesant sur le rythme de déploiement de la fibre optique et sur la propension des abonnés à délaisser le réseau historique en faveur des réseaux « nouvelle génération », pouvant laisser craindre des difficultés à atteindre les ambitions du plan dans le calendrier fixé. Elle a considéré « *que des mesures fortes devraient être engagées par les pouvoirs publics pour mitiger ces incertitudes* » et a, dès lors, **formulé des propositions** afin de **sécuriser la transition du réseau cuivre d'Orange (ou réseau « ADSL ») vers la fibre**. Parmi les leviers identifiés figure la **création d'un statut de « zone fibrée »**, qui serait délivré aux zones au sein desquelles le déploiement de la fibre est suffisamment avancé pour que soient mises en place des **mesures incitatives** à la migration massive des abonnés ADSL vers le FttH.

La rapporteure n'a pu obtenir de **données précises** concernant les mesures incitatives aujourd'hui mises en œuvre. En pratique, il semble qu'elles recouvrent essentiellement des **mesures tarifaires**, visant à rendre les **abonnements à la fibre** plus intéressants d'un point de vue financier que les abonnements ADSL. En complément, interrogée au sujet de ces mesures, l'Arcep a indiqué qu'il « *pourrait être envisagé que ce statut soit pris en compte par Orange dans la sélection des zones retenues pour constituer les lots de fermeture du cuivre* ». En effet, la délivrance du statut de « zone fibrée » à un territoire a vocation à constituer le **premier jalon du processus d'extinction du réseau cuivre d'Orange**.

Un an après la remise du rapport de la mission précitée, la **loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques** (article 117) a inscrit le statut de « zone fibrée » à l'**article L. 33-11 du code des postes et des communications électroniques**. Il est prévu que ce statut soit délivré par l'Arcep, à la demande de l'opérateur chargé de l'exploitation du réseau concerné et, dans le cas des réseaux d'initiative publique, de la collectivité. Le statut doit être délivré à la maille communale.

La délivrance du statut de « zone fibrée » repose essentiellement sur **un critère** : les communes concernées doivent bénéficier d'un réseau FttH complet, c'est-à-dire que l'ensemble des logements ou locaux à usage

---

<sup>1</sup> *Rapport de la mission sur la transition vers le très haut débit et l'extinction du réseau cuivre, présidée par Paul Champsaur, décembre 2014.*

professionnel doivent être raccordables à la fibre ou être, pour un nombre limité d'entre eux, raccordables sur demande<sup>1</sup>.

Plusieurs **obligations** sont par ailleurs attachées à ce statut pour l'opérateur d'infrastructure :

- le **maintien de la complétude du réseau** (tout nouveau logement doit être rendu raccordable à la fibre dans un délai de six mois dès lors qu'une demande en ce sens a été formulée, notamment par un opérateur commercial ou la collectivité) ;
- le **maintien de l'éligibilité à la fibre** de l'ensemble des logements et locaux à usage professionnel ;
- enfin, l'attributaire du réseau - c'est-à-dire l'OI de la zone ou la collectivité porteuse du RIP - doit fournir à l'Arcep des **indicateurs sur la qualité d'exploitation du réseau**.

Les premières décisions d'attribution du statut de « zone fibrée » datent de 2020.

La liste des « zones fibrées » figure sur le site internet de l'Arcep. **À la date du 30 juin 2022, on comptait dix collectivités attributaires rassemblant, selon la DGE, 430 communes.** Ces communes, réparties entre quatre départements (l'Aisne, le Cher, l'Indre et la Loire), sont exclusivement situées en zone d'initiative publique<sup>2</sup>. La liste des collectivités concernées a vocation à s'étendre, à mesure que progresse le déploiement de la fibre optique sur le territoire.

## **II. Instituer une maîtrise d'ouvrage unifiée de la réalisation des raccordements finals en fibre optique dans les zones fibrées**

L'article 3 propose d'introduire un article L. 33-11-1 dans le code des postes et des communications électroniques, prévoyant qu'au sein des zones ayant obtenu le statut de « zones fibrées » au sens de l'article L. 33-11 du même code, la **maîtrise d'ouvrage** du raccordement des utilisateurs finals en fibre optique est **unifiée** auprès de l'opérateur qui a la charge du réseau.

En d'autres termes, l'opérateur d'infrastructure chargé du déploiement du réseau dans cette zone ne pourra pas confier la réalisation

---

<sup>1</sup> Selon la définition donnée par l'Arcep, un local « raccordable sur demande » est un local pour lequel la pose du point de branchement optique (PBO) est subordonnée à une demande effective de raccordement de la part d'un client final. L'opérateur d'infrastructure peut décider, de manière ciblée, pour certains locaux, de les rendre « raccordables sur demande », dans une proportion qui doit rester faible. Ainsi que l'a souligné l'autorité dans une recommandation de 2015 sur la mise en œuvre de l'obligation de complétude des réseaux, ce dispositif concerne en particulier les zones dans lesquelles on compte peu de demandes d'abonnements, afin de permettre à l'opérateur de mieux répartir son investissement.

<sup>2</sup> Source : DGE.

des raccordements finals d'utilisateurs à un opérateur commercial *via* le mode « Stoc ».

### III. Un dispositif approuvé par la commission, qui en a cependant modifié le champ d'application

La commission a accueilli favorablement cet article visant à interdire le recours au mode « Stoc » dans les zones s'étant vu délivrer le statut de « zones fibrées » par l'Arcep, pour deux raisons :

- d'une part, ces zones étant entièrement raccordables à la fibre, la **volumétrie des raccordements restant à réaliser y est moindre par rapport au reste du territoire**. Selon les informations recueillies par la rapporteure, ces zones compteraient actuellement **160 000 locaux raccordables**, dont seul **un tiers** (soit plus de 52 000 locaux) **resterait à raccorder**. Or, le recours au mode « Stoc » a été, depuis 2015, motivé par la nécessité de massifier le déploiement de la fibre sur le territoire. En l'espèce, il est loisible de penser que les opérateurs d'infrastructure auront la capacité à prendre en charge les derniers raccordements en mode « OI », sous réserve d'effectuer les **adaptations opérationnelles** nécessaires (évolution de leurs systèmes d'information par exemple pour prendre en charge cette compétence) ;
- d'autre part, ces zones ont vocation à être sélectionnées en priorité pour la **fermeture du réseau cuivre**, officiellement enclenchée par Orange en décembre 2022. L'intégrité et la pérennité du réseau fibre dans ces zones doivent donc susciter une attention particulière.

La commission a jugé opportun d'apporter plusieurs modifications au champ d'application du dispositif initial, pour **mieux encadrer l'interdiction du mode « Stoc »** au regard d'objectifs d'intérêt général et l'étendre à d'autres cas de figure pertinents. Sur la proposition de la rapporteure, elle a réécrit le dispositif (COM-15) pour plusieurs raisons.

D'une part, dans un souci de cohérence, elle a étendu l'interdiction du mode « Stoc » aux communes dans lesquelles la **fermeture du réseau cuivre** d'Orange a été engagée.

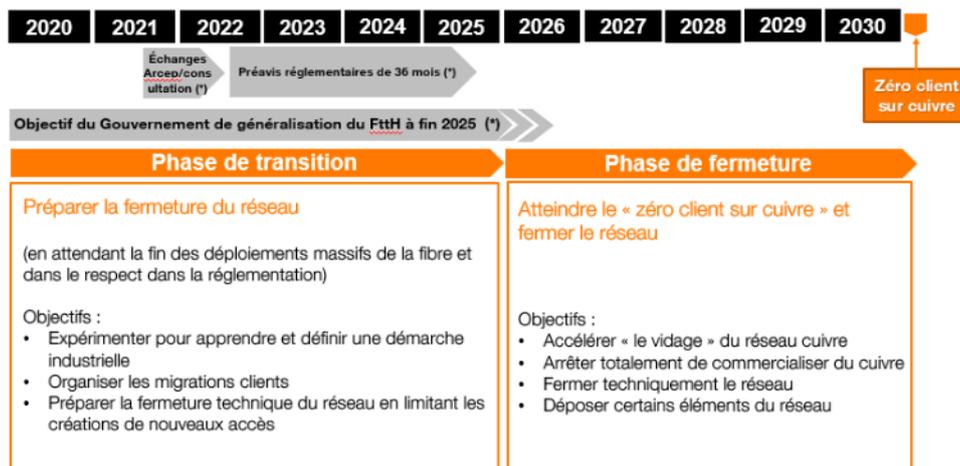
#### Fermeture du réseau cuivre d'Orange

Le réseau cuivre, réseau de télécommunication historique en France datant de 1970, est détenu par Orange (anciennement France télécom). Il est constitué de câbles en cuivre, déployés sur tout le territoire, permettant de fournir aux locaux un accès à la téléphonie fixe (ADSL, SDSL, VDSL), à internet et à la télévision, et ce, quel que soit leur opérateur commercial (Orange, SFR, Bouygues Telecom et Free).

Le déploiement de la fibre optique dans le cadre du **plan France très haut débit** a questionné le devenir du réseau cuivre. Il n'a pas été jugé pertinent de conserver et d'entretenir **deux infrastructures capillaires** en parallèle, ainsi que l'a rappelé l'Arcep en 2022<sup>1</sup>. En 2019, Orange a annoncé sa volonté de **fermer progressivement le réseau cuivre à partir de 2023**, en vue d'une fermeture totale en 2030. L'opérateur a transmis le plan de fermeture de son réseau historique à l'Arcep en janvier 2022, alors qu'il comptait encore 22,6 millions de lignes actives en mars 2021<sup>2</sup>. Un mouvement similaire de fermeture du réseau cuivre a été engagé dans de nombreux **pays européens**, notamment la Norvège, la Suède et l'Espagne.

La fermeture du réseau cuivre doit se faire en **deux phases** :

- une **phase de transition** (2020-2025) destinée à préparer la fermeture technique, notamment à travers la limitation des nouveaux accès au réseau (fermeture commerciale), en attendant la généralisation de la fibre ;
- une **phase de fermeture technique** (2026-2030) pour fermer concrètement le réseau.



Source : site internet de l'Arcep

Cette fermeture sera mise en œuvre par **lots de communes**.

En principe, **huit lots annuels de fermeture technique** sont prévus :

- les trois premiers lots annuels de fermeture technique (fin 2023, fin 2024 et fin 2025) sont intégrés dans la phase de transition ;
- les cinq lots annuels de fermeture technique suivants (fin 2026 à fin 2030) sont intégrés dans la phase de fermeture.

En décembre 2022, Orange a publié **le premier lot de 162 communes**<sup>3</sup> dans lesquelles la fermeture commerciale du réseau cuivre devrait intervenir d'ici 2025-2026.

La rapporteure estime judicieux que l'OI soit en charge des raccordements finals à la fibre dans les communes - ou lots de communes

<sup>1</sup><https://www.arcep.fr/actualites/actualites-et-communiqués/detail/n/fermeture-du-cuivre-290.722.html>.

<sup>2</sup>[https://www.orange.com/sites/orange.com/files/documents/2021-03/Fiche %20Presse %20Cuivre %20VF.pdf](https://www.orange.com/sites/orange.com/files/documents/2021-03/Fiche%20Presse%20Cuivre%20VF.pdf).

<sup>3</sup> Orange a publié sur son site internet une carte interactive des communes concernées.

- dans lesquelles la fermeture du réseau cuivre est engagée. Dès lors que le processus de fermeture est engagé, un délai de 18 à 36 mois s'ouvre avant la fermeture commerciale du réseau cuivre, à partir de laquelle il n'est plus possible de souscrire à un abonnement ADSL. **Il est donc essentiel que les usagers puissent s'appuyer sur un réseau fibre robuste et de qualité.**

Néanmoins, une interdiction totale du mode « Stoc » dans ces communes, ainsi que dans les zones fibrées, pourrait porter atteinte à la **liberté d'entreprendre**. Ainsi que l'a souligné la DGE, cette interdiction « *vient limiter significativement la liberté d'entreprendre dont jouit l'opérateur d'infrastructure. Si cette atteinte pourrait être justifiée, à condition d'être proportionnée, cela ne semble pas le cas ici dans la mesure où d'autres zones se retrouveront dans une situation équivalente aux zones fibrées du fait du plan de fermeture du cuivre* ». L'inclusion des communes concernées par la fermeture du réseau cuivre permet en partie de répondre à cette critique. En complément, la rapporteure a jugé pertinent, dans le souci de garantir la proportionnalité du dispositif, d'en restreindre l'application à la réalisation des **raccordements dits longs ou complexes** à la fibre.

Ces raccordements se caractérisent par une **technicité particulière**, notamment lorsqu'ils impliquent la réalisation de **travaux de génie civil** sur la voie publique. En outre, dans la mesure où ils ont jusqu'à présent suscité peu d'appétence de la part des opérateurs, **confier leur réalisation à l'OI semble soulever peu d'enjeux concurrentiels**. Pour rappel, on estime entre 1 et 2 millions le nombre de prises relevant de cette catégorie de raccordements.

Enfin, la réécriture de la rapporteure propose de confier à l'OI la maîtrise d'ouvrage des raccordements d'utilisateurs finals à la fibre réalisés dans le cadre d'un **simple changement d'opérateur commercial** (« *churn* »). En effet, si le recours au mode « Stoc » peut se justifier dans le déploiement de la fibre du fait de la **volumétrie des raccordements** nécessaires, il en va autrement des raccordements liés au simple changement d'opérateur par un utilisateur final déjà raccordé à la fibre. En pratique, ce cas de figure nécessite simplement une **opération de « brassage »** (branchement d'un câble optique) au niveau du point de mutualisation, facile à réaliser et qui ne présente aucune difficulté technique. Selon les informations recueillies par la rapporteure, il arrive que des sous-traitants des OC commettent des **négligences** (laisser branchés des câbles inutiles sur l'armoire), voire que certains construisent un **nouveau raccordement** plutôt que de simplement modifier le branchement du raccordement existant comme ils devraient le faire. À terme, ces lacunes ont pour effet de dégrader, voire de saturer, les armoires comportant les branchements optiques. **Confier les raccordements effectués dans le cadre du « churn » à l'OI apparaît donc à la fois proportionné et opportun.**

**La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.**

#### TITRE IV

### RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE ET DE SANCTION DE L'ARCEP RELATIFS AUX RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE JUSQU'À L'USAGER FINAL

#### *Article 4*

#### **Renforcer les pouvoirs de contrôle et de sanction de l'Arcep en matière de qualité des raccordements à la fibre**

Cet article vise à renforcer les pouvoirs de contrôle et de sanction de l'Arcep en lui octroyant des pouvoirs spécifiques pour assurer la qualité des raccordements des utilisateurs finals aux réseaux à très haut débit en fibre optique.

Il opère plusieurs modifications au sein des dispositions du code des postes et des communications électroniques qui concernent les missions et les prérogatives de l'Arcep, visant à :

- donner une base législative au pouvoir de police spéciale des communications électroniques, dont l'existence repose sur la jurisprudence ;

- prévoir une publication trimestrielle par l'Arcep d'informations techniques, comptables et d'indicateurs de qualité transmis par les opérateurs ;

- permettre la réalisation d'audits sur la qualité de l'accès aux réseaux de fibre optique, en recourant à un organisme indépendant et aux frais des opérateurs, et instituer un pouvoir d'astreinte au profit de l'Arcep lorsque l'OI ne permet pas l'accès à son réseau aux OC dans les conditions prévues par la loi ;

- consacrer un pouvoir, au profit de l'Arcep, de précision des règles de réalisation des raccordements ;

- intégrer l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires, décisions de l'Arcep et cahiers de charges dans le « corpus » des normes dont l'Arcep peut sanctionner le respect.

La commission a réécrit l'article (COM-16) pour en clarifier et en renforcer la portée.

La commission a adopté l'article 4 ainsi modifié.

**I. L'Arcep ne dispose pas, à ce jour, de moyens lui permettant de contrôler de manière effective la qualité des raccordements à la fibre ou de sanctionner les opérateurs contrevenant aux règles de l'art**

**A. L'Arcep dispose d'un pouvoir de police des communications électroniques, qui ne porte toutefois pas explicitement sur la qualité des raccordements à la fibre**

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) a été instituée par la **loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications et officiellement créée le 5 janvier 1997**. Il s'agit d'une **autorité administrative indépendante**. À l'origine, elle avait pour objet d'accompagner l'ouverture à la concurrence de ce secteur, afin que de nouveaux opérateurs puissent émerger aux côtés de l'opérateur historique (France Télécom, devenu Orange) et ce, au bénéfice de l'utilisateur final.

Par la suite, le **champ de ses missions** s'est considérablement **élargi**, par exemple à la **régulation du secteur postal** (2005) et à la **protection de la neutralité d'internet** (2015). Avec la loi dite « Elan »<sup>1</sup> en 2018, elle s'est vue dotée de pouvoirs pour assurer le respect des objectifs pris par les opérateurs pour assurer la **couverture numérique du territoire**. Le dernier élargissement de son champ de compétences résulte de la loi dite « REEN 2 »<sup>2</sup> de 2021, qui l'a dotée de pouvoirs en matière de **régulation environnementale du numérique**.

#### **Les missions de l'Arcep dans le secteur des communications électroniques**

##### **→ Définir la réglementation applicable à tout ou partie des opérateurs**

Dans le cadre de cette régulation dite « asymétrique », l'Arcep définit, dans une décision d'analyse de marché, les obligations pesant sur le ou les opérateurs (également appelés « opérateurs puissants ») qui sont désignés comme exerçant une influence significative sur un marché pertinent (articles L. 37-1 et suivants du code des postes et des communications électroniques). Dans le cadre de la régulation dite « symétrique », l'Arcep définit les obligations générales qui s'appliquent de la même manière à tous les opérateurs (article L. 36-6). Par ailleurs, elle recueille auprès des opérateurs les informations nécessaires à l'exercice de ses missions de régulation, surveille le niveau et l'évolution des prix de détail des services relevant du service universel des communications électroniques et contrôle le respect de leurs obligations par les opérateurs (article L. 36-7 du code des postes et des communications électroniques).

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>2</sup> Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France.

→ **Attribuer, par des décisions individuelles, des ressources en fréquences ou en numérotation** (articles L. 42-1 et suivants et article L. 44 du code des postes et des communications électroniques) et **définir le plan national de numérotation téléphonique** (article L. 44 du code des postes et des communications électroniques).

→ **Veiller au financement et à la fourniture du service universel** (article L. 35 et suivants du code des postes et des communications électroniques).

→ **Faire part de son expertise**, au moyen des avis qu'elle rend à la demande du Gouvernement, du Parlement ou des autres autorités de régulation.

→ **Édicter des actes de « droit souple »**, tels que des lignes directrices ou recommandations pour donner de la visibilité au secteur sur l'exercice de ses compétences ou orienter les comportements des acteurs.

→ **Dialoguer régulièrement avec les acteurs du secteur**, pour conserver une connaissance fine des marchés qu'elle régule.

→ **Ajuster et faire connaître ses décisions de régulation**. Ce dialogue prend la forme de rencontres régulières (ateliers, plénières, conférences...) et de contributions aux consultations publiques fréquemment ouvertes par l'Arcep.

→ **Adopter des lignes directrices sur les conditions tarifaires** d'accès aux réseaux publics à **très haut débit** en fibre optique (article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales).

*Source : site internet de l'Arcep*

Pour veiller au respect par les opérateurs de leurs obligations, l'Arcep est dotée d'un **pouvoir de sanction** prévu à l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques (mises en demeure, sanctions pécuniaires, suspension d'autorisations d'attribution de fréquences...) et d'un **pouvoir d'enquête** (articles L. 32-4 et L. 32-5 du code des postes et des communications électroniques).

Enfin, dans le cadre de son pouvoir de **règlement de différends** (article L. 36-8 du code des postes et des communications électroniques), l'Arcep est compétente pour **trancher les litiges entre deux opérateurs** relatifs aux conditions techniques et financières de l'accès ou de l'interconnexion.

Cette autorité comprend **trois formations distinctes** :

- la **formation plénière**, qui comprend les sept membres du collège. Elle délibère sur l'ensemble des décisions et avis, à l'exception des décisions pour lesquelles la loi a expressément prévu que l'une des autres formations de l'Autorité était compétente ;

- la **formation de règlement des différends**, de poursuite et d'instruction (dite « RDPI »), composée de quatre des sept membres de l'Autorité, dont le président. Elle statue sur les décisions en matière

d'enquête et de règlement des différends, ainsi que sur les décisions ayant trait à l'exercice des poursuites dans le cadre de la procédure de sanction ;

- enfin, la **formation restreinte**, qui comprend les trois membres les plus récemment nommés à l'exception du président ou de la présidente. Elle délibère sur les décisions de sanction à l'encontre des opérateurs.

En outre, le **Conseil d'État**, dans sa décision n° 326 492 du 26 octobre 2011 *Commune de Saint-Denis*, a jugé que, à travers diverses dispositions du code des postes et des communications électroniques, le législateur avait confié à l'Arcep, conjointement avec le ministre chargé des communications électroniques et l'Agence nationale des fréquences (ANFR), un **pouvoir de police spéciale des communications électroniques exclusif** et ce, afin d'assurer un niveau élevé et uniforme sur le territoire de protection de la santé publique et un fonctionnement optimal des réseaux.

Par ailleurs, en application de l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques, l'Arcep, de même que le ministre chargé des communications électroniques, est tenu de prendre « *des mesures raisonnables et proportionnées* » en vue d'atteindre divers objectifs, parmi lesquels la sécurité et l'intégrité des réseaux (7° du II de cet article), dans le cadre de ses attributions.

L'Arcep dispose donc de **pouvoirs élargis en matière de réseaux de communications électroniques** et des opérateurs. En pratique, elle intervient, dans l'exercice de ses missions, sur des questions relatives aux modalités de réalisation des raccordements d'utilisateurs finals à la fibre : le mode « Stoc » a d'ailleurs pour origine une décision de l'Arcep de 2015 (cf. commentaire sur l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi) et le régulateur mène depuis 2019 des travaux techniques avec les opérateurs, qui ont conduit à l'élaboration des contrats « Stoc V2 » en 2020.

Néanmoins, que ce soit en matière d'édiction de règles de droit souple ou de contrôle, **ses pouvoirs ne visent pas directement la qualité et la pérennité des raccordements à la fibre**, alors que cet enjeu croissant fait l'objet de forts mécontentements de la part des utilisateurs finals, mais aussi des élus locaux, en particulier dans les réseaux d'initiative publique dans lesquels la fibre est déployée en grande partie grâce à des fonds publics.

#### **B. Face à la multiplication des dysfonctionnements, les pouvoirs de police de l'Arcep apparaissent trop restreints**

Bien que l'Arcep ait fait de la **qualité des raccordements finaux à la fibre une de ses priorités depuis quatre ans**, elle ne semble pas disposer des pouvoirs d'**audit et de sanction** nécessaires pour améliorer la qualité des services rendus de manière effective.

À titre d'illustration, sa **décision n° 2020-1432 du 8 novembre 2020**, qui prévoyait la transmission par les opérateurs d'infrastructure (OI) d'indicateurs de qualité, n'a été que partiellement appliquée : aujourd'hui,

l'Arcep **ne dispose pas de données fiables** concernant le **taux de malfaçon**, alors même qu'il s'agit d'un indicateur devant être transmis par les opérateurs.

De même, les obligations s'appliquant aux OC et aux OI dans le cadre du mode « Stoc V2 » semblent régulièrement **mal appliquées ou contournées**, même lorsqu'un contrat intégrant ces obligations a été conclu entre un OC et ses sous-traitants.

Plus encore, la décision de l'Arcep de 2011<sup>1</sup> qui est à l'origine du mode « Stoc » n'est pas totalement respectée par les opérateurs. Elle prévoit que l'OI « *fait droit aux demandes raisonnables d'accès* » à la ligne de communication à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final, « *en vue de fournir des services de communications électroniques à cet utilisateur final* » et qu'« *une demande d'un opérateur commercial souhaitant réaliser lui-même, en qualité de sous-traitant de l'opérateur d'immeuble, le raccordement final peut [...] être regardée comme raisonnable* », en prévoyant toutefois des réserves à ce principe : le strict respect des règles de l'art par les OC et, le cas échéant, leurs sous-traitants. En pratique, au vu de l'importance des incidents et malfaçons qui surviennent sur l'ensemble du territoire du fait du mode « Stoc » dans le raccordement de la fibre, cette réserve n'est pas respectée sur le terrain.

En somme, l'Arcep ne semble donc pas disposer **des données nécessaires, ni des moyens de contrôle et de sanction adéquats** pour assurer la qualité des raccordements d'utilisateurs finals à la fibre optique.

## **II. Un dispositif qui vise à permettre à l'Arcep de contrôler de manière effective la bonne réalisation des raccordements**

Cet article vise à renforcer les **pouvoirs de contrôle et de sanction** de l'Arcep à travers plusieurs mesures :

- codifier à l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques l'existence du **pouvoir de police spéciale des communications électroniques**, dégagé par la jurisprudence du Conseil d'État ;
- ajouter la **qualité, la pérennité, l'intégrité et la sécurité des raccordements finaux à la fibre**, aux objectifs que l'Arcep doit suivre dans l'exercice de ses missions (article L. 32-1 du même code) ;
- permettre à l'Arcep de recueillir auprès des opérateurs des indicateurs de **niveaux de qualité de service** et des **informations techniques** (article L. 34-8-3 du même code) ;

---

<sup>1</sup> Décision n° 2015-0776 du 2 juillet 2015.

- prévoir la **publication trimestrielle** des indicateurs de niveaux de qualité de service ou des informations techniques et comptables transmises par les opérateurs (article L. 34-8-3 du même code) ;

- dans le cadre de ses missions de contrôle sur les modalités d'accès aux lignes prévues à l'article L. 34-8-3 du même code, permettre à l'Arcep d'avoir recours à un **organisme indépendant** afin d'effectuer des expertises et des études, y compris s'agissant du respect des niveaux de qualité de service ;

- octroyer un **pouvoir d'astreinte à l'Arcep**, en cas de refus d'un OI de permettre l'accès à une ligne ou lorsque les moyens d'accès ne sont pas adaptés ou ne sont pas conformes aux niveaux de qualité de service attendus (article L. 36-11 du même code). Il est prévu que l'Arcep peut enjoindre à l'OI « *de faire droit aux demandes d'accès, de corriger toute discrimination ou de mettre en conformité les modalités d'accès avec celles précisées par l'autorité, y compris les niveaux de qualité de service associés à cet accès* », le cas échéant « *sous astreinte dont le montant ne peut excéder 100 000 € par jour de retard à compter de la date fixée par la formation restreinte* » ;

- permettre à l'Arcep de préciser les règles concernant les prescriptions applicables aux **conditions techniques et financières de réalisation des raccordements des utilisateurs finals** (article L. 36-6 du même code), en prenant en compte « *la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, les dispositions particulières du code du travail applicables à l'exécution de travaux temporaires en hauteur et à certains équipements de travail utilisés à cette fin et les dispositions du code du travail relatives aux travaux au voisinage de lignes, canalisations et installations électriques* ». En effet, il apparaît que ces règles ne sont pas toujours respectées par les intervenants chargés de réaliser un raccordement à la fibre ;

- autoriser l'Arcep à **sanctionner les manquements** aux règles portant sur la réalisation du raccordement des utilisateurs finals à la fibre, qu'il s'agisse de dispositions législatives, réglementaires ou encore de cahiers des charges ou de règles de l'art (article L. 36-11 du même code).

### **III. Un dispositif qui permettra de renforcer les pouvoirs de l'Arcep de manière opportune, sous réserve d'ajustements techniques**

La commission a pleinement approuvé l'article 4 qui permet de doter l'Arcep de **pouvoirs effectifs** pour garantir la qualité des raccordements d'utilisateurs finals à la fibre.

Elle l'a réécrit (COM-16), sur proposition de la rapporteure, pour en conforter et en clarifier les dispositions.

Tout d'abord, alors que la version initiale de l'article inscrivait dans le code des postes et des communications électroniques l'existence d'un

**pouvoir de police spéciale des communications électroniques**, consacré par le Conseil d'État, la commission a complété le dispositif pour prévoir que ce pouvoir est confié non seulement au ministre chargé des communications électroniques et à l'Arcep, mais aussi à l'**Agence nationale des fréquences** (ANFR), de manière à être en cohérence avec la jurisprudence.

Ensuite, dans un souci de garantir le respect du **secret des affaires**, l'obligation de publication trimestrielle par l'Arcep des informations techniques et comptables transmises par les opérateurs a été supprimée, pour ne conserver que la publication des indicateurs portant sur la qualité de service.

Sur le même sujet, afin de rendre plus opérationnelle et exploitable la **remontée des données**, la nouvelle rédaction prévoit que l'Arcep précise par une décision le **contenu de ces indicateurs de qualité de service**.

En outre, il supprime la référence aux **règles de sécurité** applicables à la réalisation des raccordements du champ du pouvoir de police de l'Arcep, **par cohérence avec le champ des missions du régulateur** et par **coordination avec l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**, tel que modifié par la commission, qui en impose le respect par les intervenants effectuant les travaux.

Dans un souci de **cohérence**, il transfère par ailleurs les dispositions dotant l'Arcep d'un **pouvoir d'astreinte** de l'article L. 36-6 à l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques qui énumère les **pouvoirs de sanction** de l'Arcep.

Enfin, des **corrections rédactionnelles ont été apportées par la commission**.

**La commission a adopté l'article 4 ainsi modifié.**

## TITRE V

### GARANTIR LES DROITS DES CONSOMMATEURS EN CAS D'INTERRUPTION PROLONGÉE D'UN SERVICE D'ACCÈS À INTERNET

#### Article 5

#### **Renforcer les droits des utilisateurs en cas d'interruption prolongée d'un service d'accès à internet**

Cet article vise à mieux garantir les droits des consommateurs face aux effets des coupures prolongées du service d'accès à internet, qui peuvent être liées à des malfaçons ou à des débranchements occasionnés par le mode « Stoc ». Selon la durée de l'interruption, il institue trois pénalités possibles à l'encontre du fournisseur d'accès à internet (FAI) : le versement d'une indemnité à l'abonné au bout de 5 jours, la suspension du paiement de l'abonnement au bout de 10 jours puis la résiliation sans frais de l'abonnement, si l'abonné en fait la demande, au bout de 20 jours.

La commission a adopté trois amendements de la rapporteure, dont un rédactionnel (COM-17) et deux amendements visant à rendre le dispositif plus opérant, d'une part, en articulant mieux les délais pouvant déclencher les trois niveaux de sanction prévus (COM-19) et, d'autre part, en protégeant les FAI d'éventuels abus des consommateurs (COM-18).

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.

#### **I. Le droit actuel offre des garanties limitées au consommateur vis-à-vis de son fournisseur d'accès à internet en cas de coupure prolongée du service**

Le code de la consommation précise les droits dont bénéficie le consommateur dans l'exécution de son contrat d'abonnement.

À titre d'illustration, l'article L. 224-33 prévoit une obligation de notification au consommateur de tout projet de modification des conditions contractuelles et la possibilité, s'il n'accepte pas ces nouvelles conditions, de résilier son contrat. L'article L. 224-34 prévoit quant à lui que le consommateur peut résilier son contrat, sans frais, en cas d'écart permanent ou fréquent entre les performances réelles et les performances mentionnées dans ce contrat ; **cet article n'est toutefois pas applicable aux abonnements portant sur un service d'accès à internet.**

En outre, en cas de coupure de l'accès à internet, le consommateur dispose de peu de moyens pour obtenir une réparation ou la sanction du FAI défaillant. Or, compte tenu de **l'importance stratégique des outils numériques** dans la **vie quotidienne** des Français, les interruptions

prolongées du service d'accès à internet peuvent s'avérer particulièrement **handicapantes** pour les usagers (particuliers, collectivités, entreprises, ou autres). À cet égard, le Sénat avait d'ailleurs rappelé cet enjeu dans un **rapport d'information sur l'inclusion numérique**<sup>1</sup> en 2022, et pointé les **conséquences négatives** pour les usagers d'un mauvais accès aux réseaux et outils numériques en termes d'accès aux droits, mais aussi à l'emploi, à l'éducation et aux services publics.

La **qualité de service** sur le réseau fibré est actuellement ternie par les **défauts de raccordement** induits par les intervenants ne respectant pas les **règles de l'art** dans le cadre du mode « Stoc » et, dans certains cas, des **débranchements injustifiés**. Ces **malfaçons semblent s'être multipliées depuis plusieurs années du fait de l'accélération du déploiement de la fibre**.

Dans son rapport annuel 2022<sup>2</sup>, la **médiatrice des communications électroniques** indique que les litiges liés à la fibre optique ont représenté 36 % des 8 995 saisines en 2022 (soit plus de 3 200 saisines), soit six points de plus qu'en 2021. Comme elle le mentionne, *« ce palmarès reflète bien les problèmes rencontrés par les consommateurs dans le déploiement du chantier de la fibre qui continue de progresser à un rythme soutenu même si 2022 est marquée par un léger ralentissement (+ 3,7 millions de prise en un an contre + 4,2 millions un an auparavant) »*.

La rapporteure regrette de n'avoir pu obtenir de **données chiffrées** permettant de **quantifier** les **malfaçons** et **débranchements injustifiés** qui surviennent annuellement sur le réseau fibre. Interrogée à ce sujet, la DGE a indiqué que si les OI sont, en principe, tenus de transmettre mensuellement à l'Arcep des informations sur la qualité de service concernant les raccordements effectués en mode « Stoc » (prenant notamment en compte un taux de malfaçons constatées), en pratique, *« la transmission n'est pas systématique et les informations ne sont pas toujours fiables »*. L'Arcep a confirmé cette situation, indiquant que *« les opérateurs ne sont pas en mesure de fournir des données suffisamment fiables et généralisées sur ces indicateurs »* (cf. commentaire portant sur l'article 1<sup>er</sup>).

Toutefois, selon le rapport précité de la médiatrice des communications électroniques, **45 % des saisines liées à la fibre en 2022 (soit environ 1 140 saisines) concernaient des problèmes techniques**, parmi lesquels des problèmes d'inéligibilité technique, mais aussi des dysfonctionnements liés au manque de sécurisation des armoires ou encore des cas de *« débranchement sauvage de consommateurs par des techniciens au bénéfice du client à raccorder »*.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 588 (2021-2022) de Patricia Demas : Renforcer la cohésion numérique dans les territoires : 20 mesures pragmatiques et de bon sens, 29 mars 2022.*

<sup>2</sup> *Médiatrice des communications électroniques, Rapport annuel 2022.*

Ce problème peut, en partie, s'expliquer par la faible rémunération des intervenants et les délais resserrés qui leur sont impartis pour réaliser les raccordements.

Comme l'a indiqué l'Avicca dans un communiqué en 2022, si le déploiement de la fibre est un **succès national**, ne serait-ce que d'un point de vue **quantitatif** (80 % des locaux environ sont raccordables en fin d'année 2022), « *derrière ces lauriers se cachent des **consommateurs mécontents** et on ne compte plus ceux qui paient un abonnement à la fibre mais sont en panne de connexion depuis des jours voire des semaines, dans la France entière, ni ceux qui subissent des **déconnexions intempestives régulières**. Dans les campagnes et les banlieues résidentielles, également dans les centres-villes : aucun territoire n'est épargné et les signalements se multiplient jour après jour.* »<sup>1</sup>

La rapporteure n'a pas pu obtenir de **chiffres précis** sur les débranchements injustifiés rencontrés par les utilisateurs. L'Arcep a toutefois transmis à la rapporteure des données sur les **délais** nécessaires au rétablissement de la connexion en cas de panne. Selon ces éléments, le rétablissement de la connexion au 95<sup>e</sup> centile<sup>2</sup> oscillerait, au quatrième trimestre 2022, entre un délai de moins de cinq jours ouvrés et un délai moins de cinquante jours ouvrés, selon les réseaux.

## II. Un dispositif pour mieux protéger les abonnés vis-à-vis de leur fournisseur d'accès à internet

Afin de **mieux garantir les droits des consommateurs** en cas d'interruption du service d'accès à internet, quelle que soit la cause de l'interruption, l'article 5 propose de modifier le code de la consommation pour instaurer des **pénalités** à l'encontre du FAI. Cet article est applicable quelle que soit la technologie permettant l'accès à internet.

D'une part, il modifie l'article L. 224-3 de ce code pour permettre au **consommateur**, en cas d'interruption du service d'accès à internet pendant une durée de plus de vingt jours consécutifs, d'obtenir la **résiliation** de son abonnement, et ce, sans aucun frais.

D'autre part, il modifie l'article L. 224-42-1 du même code pour prévoir une obligation, pour le FAI, d'**indemniser le consommateur** en cas d'interruption d'un service d'accès à internet durant plus de cinq jours consécutifs. Il est prévu que cette indemnisation ne puisse être inférieure, par jour de retard, au cinquième du prix mensuel toutes taxes comprises de l'abonnement. Le nombre de jours de retard doit être calculé jusqu'au rétablissement de l'accès à internet ou à la résiliation du contrat par le consommateur.

---

<sup>1</sup> <https://www.avicca.org/actualite/alerte-sur-les-raccordements-des-francais-la-fibre-les-reseaux-publics>.

<sup>2</sup> Cela signifie que 95 % des délais mesurés sont en-deçà de la valeur de référence.

Enfin, en cas d'interruption de service durant plus de dix jours consécutifs, il est prévu que le FAI **suspende** automatiquement toute **demande de paiement** vis-à-vis du consommateur, et ce, jusqu'au rétablissement du service d'accès ou à la résiliation du contrat par ce dernier. Tout paiement qui serait effectué par le consommateur au titre d'une période au cours de laquelle il n'a pas eu accès au service internet devrait lui être remboursé par le FAI.

### **III. Un dispositif opportun, nécessitant toutefois des ajustements pour garantir la proportionnalité des sanctions et protéger les opérateurs d'éventuels abus de la part des consommateurs**

La commission a accueilli **très favorablement** ce dispositif qui permettra de **mieux protéger les droits des consommateurs** face aux défaillances du service d'accès à internet, en particulier s'agissant des **pannes** survenant du fait du débranchement d'un abonné à la fibre ou de **malfaçons** causées par des sous-traitants chargés de réaliser des raccordements.

Elle a adopté **plusieurs amendements**, sur proposition de la rapporteure, visant à :

- **améliorer l'articulation dans le temps des sanctions** instituées par l'article 5 en cas d'interruption du service d'accès à internet, afin de les rendre **proportionnelles** au préjudice subi par le consommateur. Il est ainsi proposé de **réduire le délai** d'interruption de service déclenchant la **suspension du paiement de l'abonnement de dix à cinq jours**, tandis que le délai d'interruption du service d'accès à internet ouvrant droit à **indemnisation** serait relevé de **cinq à dix jours** (COM-19) ;
- afin de **protéger les opérateurs commerciaux d'éventuels abus**, prévoir que si le fournisseur d'accès à internet démontre que l'interruption du service d'accès à internet **est directement imputable au consommateur** (par exemple, en cas de débranchement volontaire de la box internet par celui-ci), les sanctions prévues à l'article 5 à son encontre (suspension du paiement de l'abonnement, indemnisation du consommateur et résiliation sans frais de l'abonnement) ne sont pas applicables (COM-18) ;
- effectuer des corrections rédactionnelles (COM-17).

**La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 avril 2023, la commission a examiné le rapport de Mme Patricia Demas sur la proposition de loi n° 795 (2021-2022) visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous passons à présent à l'examen du rapport de Patricia Demas sur la proposition de loi relative à la qualité et la pérennité des réseaux à très haut débit en fibre optique, déposée par notre collègue Patrick Chaize, que je salue, et plusieurs de ses collègues. Ce texte vise à apporter une réponse pragmatique aux nombreux dysfonctionnements constatés dans le raccordement des utilisateurs finals à la fibre optique.

Comme vous le savez, dans le cadre du plan France très haut débit lancé en 2013, la France s'est fixée l'objectif de généraliser le déploiement du très haut débit filaire sur le territoire d'ici à 2025. Grâce à la mobilisation collective de l'État, des collectivités territoriales, des opérateurs et des industriels, 80 % des locaux en France sont aujourd'hui raccordables à la fibre optique.

Néanmoins, comme vous avez sûrement pu le constater dans vos territoires, cette réussite quantitative est malheureusement ternie par une moindre qualité des raccordements : de nombreux usagers se plaignent de débranchements injustifiés ou de raccordements effectués de manière anarchique et sans considération des règles d'urbanisme. Notre collègue Jean-Michel Houllégatte avait d'ailleurs souligné, en novembre dernier dans son avis budgétaire sur l'aménagement numérique du territoire, la persistance de ces nombreux désordres au stade du raccordement final des abonnés à la fibre, notamment en raison du recours au mode dit « Stoc » – sous-traitance à l'opérateur commercial –, par lequel les opérateurs d'infrastructure chargés de construire le réseau sous-traitent aux fournisseurs d'accès à internet la prestation de raccordement. Malgré les mesures prises par le Gouvernement et la filière depuis 2020, ce problème a gardé toute son actualité. Nous avons d'ailleurs interpellé à ce sujet en audition plénière Jean-Noël Barrot, ministre chargé de la transition numérique et des télécommunications, et Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), respectivement, les 8 mars et 8 février derniers. Des moyens publics conséquents ont été engagés pour assurer le déploiement de la fibre dans notre pays : l'État a mobilisé près de 3,6 milliards d'euros depuis 2013, auxquels il faut ajouter les investissements réalisés par les collectivités territoriales dans les réseaux d'initiative

publique (RIP). Il n'est donc pas envisageable de lésiner sur la qualité des raccordements finals. Laisser persister ces dysfonctionnements ne peut que réduire considérablement l'acceptabilité de ce nouveau réseau fibré pour nos concitoyens et pour les élus locaux, alors même que la fermeture du réseau cuivre d'Orange est prévue pour 2030.

C'est dans ce contexte qu'en juillet dernier, notre collègue Patrick Chaize a déposé cette proposition de loi qui prévoit des mesures ambitieuses pour mettre un terme à la situation actuelle. Elle donne ainsi une base législative aux contrats « Stoc » afin de mieux les encadrer. Jusqu'à aujourd'hui, le recours à ce mode n'était fondé que sur des décisions de l'Arcep. Ce texte fixe de nouvelles obligations aux opérateurs et clarifie leurs responsabilités respectives, afin d'assurer une meilleure qualité des raccordements ; il exclut le recours au mode « Stoc » dans les zones fibrées, c'est-à-dire dans les territoires qui sont déjà intégralement raccordables à la fibre optique ; il renforce les pouvoirs de police de l'Arcep, pour lui permettre d'exercer pleinement sa mission de régulateur sur la qualité des réseaux en fibre optique ; enfin, de nouvelles sanctions à l'égard des fournisseurs d'accès à internet sont prévues en cas d'interruption prolongée de l'accès à internet, pour mieux protéger les droits des consommateurs.

Ce texte, appuyé sur un constat partagé par tous, a donné lieu à une prise de conscience de la part des acteurs de la filière des télécommunications, qui ont négocié en septembre dernier un nouvel accord avec le Gouvernement et l'Arcep pour améliorer la qualité des raccordements à la fibre.

Pour conclure, je tiens à insister sur les conditions particulières d'examen de cette proposition de loi. Notre collègue Patricia Demas, rapporteure de ce texte, n'a disposé que d'une dizaine de jours pour conduire ses travaux préparatoires. Je la remercie de son implication et du caractère approfondi de son travail ; ces délais réduits n'ont pas eu raison de sa détermination à entendre l'ensemble des parties prenantes, ce qui l'a conduit à vous soumettre dix-neuf amendements.

**M. Patrick Chaize, auteur de la proposition de loi.** – La qualité des raccordements des réseaux de fibre optique est une problématique à laquelle chacun d'entre nous a été confronté, car le chantier est d'importance : 15 000 raccordements chaque jour, pour un investissement de plus de 20 milliards d'euros. Les montants engagés sont toutefois ternis par des problèmes de qualité, des coupures et des temps de rétablissement de lignes très longs. Les usagers se sentent abandonnés et les collectivités territoriales qui ont investi dans les réseaux d'initiative publique découvrent des armoires fracturées et doivent faire face à des dégâts coûteux. C'est pourquoi j'ai déposé ce texte. Des solutions ont été mises en œuvre par les opérateurs et le ministre s'est saisi du sujet, mais nous sommes toujours dans la théorie : les résultats tardent à apparaître sur le terrain et nous devons maintenant passer à l'étape suivante.

Vous aurez certainement entendu les opérateurs se plaindre de ce texte, alors même que l'ambition de celui-ci n'est pas de remettre en cause le modèle. Pour autant, cela aurait pu être légitime : il n'y a que dans le secteur des télécoms que l'opérateur commercial réalise lui-même le raccordement final de l'utilisateur. Cette dérogation, souhaitée par l'Arcep sous la pression des opérateurs, permet un lien direct avec le client final. Nous ne remettons pas en cause ce principe, mais nous l'encadrons afin que, si les objectifs de qualité ne sont pas atteints, on en revienne au système normal : la réalisation du branchement final par l'opérateur d'infrastructure (OI).

Je tiens à remercier Patricia Demas pour son travail sur ce texte qui a presque un an et a donc nécessité une mise à jour ; je suivrai ses recommandations et je vous invite à le faire également.

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – Avant toute chose, je tiens à vous remercier – ainsi que Patrick Chaize ici présent – pour la confiance que vous m'avez témoignée en me désignant rapporteure de cette proposition de loi.

Ce texte porte sur un sujet que les membres de cette commission connaissent malheureusement bien : le mode « Stoc » et les désordres qu'il engendre dans le raccordement des utilisateurs finals à la fibre, du fait du recours à une chaîne de sous-traitance souvent mal maîtrisée. Le terme « Stoc » désigne un mode de réalisation des raccordements à la fibre par lequel l'opérateur d'infrastructure, responsable du réseau, confie la dernière partie du raccordement aux opérateurs commerciaux, qui font généralement eux-mêmes appel à d'autres prestataires. Alors que le mode « Stoc » était l'exception avant 2015, il est devenu la règle.

Fin 2022, 80 % des locaux, soit plus de 34 millions, étaient raccordables à la fibre. Ces chiffres témoignent incontestablement de l'efficacité du plan France très haut débit. Toutefois, pour assurer sa réussite, déployer massivement la fibre est loin d'être suffisant : il importe de garantir la qualité du déploiement jusque dans les derniers mètres ; à défaut, nous risquons de doter notre pays d'un gigantesque réseau fibre aux pieds d'argile, à quelques années à peine de la fermeture du réseau cuivre. C'est tout l'enjeu de la proposition de loi qui nous est soumise.

Je souhaite évoquer un instant les conditions d'examen de ce texte qui sont singulières à plusieurs égards. J'ai dû conduire au pas de charge, durant une dizaine de jours, un travail de fond sur les cinq articles de la proposition de loi et entendre l'ensemble des parties prenantes sur cette problématique, à savoir les collectivités territoriales, les opérateurs d'infrastructures et commerciaux, le régulateur, sans oublier les administrations centrales et, bien sûr, les usagers. Le contexte dans lequel s'inscrit l'examen de cette proposition de loi est tout aussi particulier : la filière conduit depuis 2020, sous l'égide du Gouvernement et de l'Arcep, des travaux pour améliorer la qualité des raccordements à la fibre avec

l'élaboration au niveau national d'un nouveau modèle de contrat dit « contrat Stoc V2 », incluant des outils pour mieux contrôler le respect des règles de l'art par les intervenants. Malheureusement, près de trois ans après le lancement des premiers plans d'action, les engagements pris par les opérateurs ne produisent que peu d'effets, si j'en crois la persistance de nombreux dysfonctionnements sur le terrain.

Compte tenu de ces éléments, ce texte cristallise de fortes oppositions entre, d'une part, les collectivités territoriales et les usagers, qui sont parfois proches de l'exaspération et qui attendent des solutions concrètes, et, d'autre part, les opérateurs commerciaux qui craignent que ces mesures ne déstabilisent les démarches en cours et qui voient d'un mauvais œil une intervention du législateur sur ce sujet. Chacun semble pourtant s'accorder sur le constat et la nécessité d'agir. Si cette proposition de loi a pu en crisper certains, elle a le mérite de mettre le problème sur la table et d'avancer des solutions concrètes.

Lors de mes travaux préparatoires, j'ai été alarmée par les situations ubuesques que rencontrent les usagers et les collectivités sur l'ensemble du territoire : portes d'armoires arrachées, clients débranchés sans raison, câbles installés de façon anarchique, intervenants mal outillés et ne respectant pas les règles de sécurité les plus élémentaires ; certains riverains et élus vont jusqu'à surveiller eux-mêmes les intervenants venant effectuer des raccordements à la fibre, afin d'éviter des malfaçons ou des débranchements. Les causes du problème sont bien identifiées : une qualification insuffisante des intervenants chargés d'effectuer les raccordements et un manque de contrôle de l'ensemble de la chaîne.

En accord avec Patrick Chaize, j'ai privilégié une approche pragmatique visant à mieux encadrer la réalisation des raccordements à la fibre dans le cadre du mode « Stoc » par des mesures ciblées, tout en veillant à ne pas remettre en cause l'équilibre du secteur et, surtout, la continuité du déploiement de la fibre qui est désormais en phase industrielle, avec plus de 12 000 prises réalisées par jour.

Je vous propose dix-neuf amendements, répartis selon quatre axes que je vais à présent vous exposer.

Le premier axe consiste à préciser et à encadrer de manière équilibrée les modalités de recours au mode « Stoc ». À l'article 1<sup>er</sup>, un amendement vise à faire en sorte que l'opérateur d'infrastructure confie la réalisation du raccordement à la fibre d'un utilisateur à l'opérateur commercial selon un mécanisme de priorité, et à condition que ce dernier respecte strictement les règles de l'art. Cette proposition permet de rappeler que le recours au mode « Stoc » doit bien relever d'un choix de l'opérateur d'infrastructure, qui est responsable de son réseau, tout en assurant la stabilité des contrats de sous-traitance en cours. Si le recours au mode « Stoc » a conduit à de nombreux dysfonctionnements, il a aussi été l'une des

clés du succès commercial du déploiement de la fibre. Il s'agit donc de rappeler les responsabilités de chacun, sans bouleverser l'équilibre de la filière ou la dynamique actuelle du déploiement. Cet amendement permet de surcroît de consacrer dans la loi le principe selon lequel le respect des exigences de qualité par les opérateurs commerciaux et leurs sous-traitants est une condition *sine qua non* pour se voir confier la réalisation de raccordements.

Je vous propose également plusieurs amendements à l'article 3, qui interdit le recours au mode « Stoc » dans les « zones fibrées ». Il me semble également opportun d'étendre l'interdiction du mode « Stoc » aux communes dans lesquelles la fermeture du réseau cuivre est engagée, afin d'y garantir l'intégrité des raccordements à la fibre. Toutefois, afin d'assurer le respect de la liberté d'entreprendre, je défendrai un autre amendement visant à limiter l'interdiction du mode « Stoc » dans ces deux zones aux raccordements à la fibre dits « longs et complexes ». Cet encadrement me semble justifié au regard des difficultés techniques et des faibles enjeux concurrentiels que présente la réalisation de ces raccordements, lesquels suscitent peu l'appétence des opérateurs. Enfin, je vous propose un amendement visant à interdire le recours au mode « Stoc » en cas de simple changement de fournisseur d'accès à internet par un abonné déjà raccordé à la fibre.

Le deuxième axe de mes propositions entend clarifier la répartition des responsabilités en cas de problème survenant dans le raccordement à la fibre d'un utilisateur. Plusieurs amendements visent ainsi à étoffer les missions du guichet unique, géré par l'opérateur d'infrastructure, créé à l'article 1<sup>er</sup> pour prendre en charge les difficultés de raccordement à la fibre. Je souhaite, en particulier, que l'auteur de la saisine, utilisateur final, opérateur ou collectivité, puisse facilement suivre la résolution des difficultés rencontrées, par exemple à travers la remise d'un ticket permettant une traçabilité de la gestion de l'incident. J'entends, en outre, imposer à l'opérateur d'infrastructure un délai de résolution du problème rencontré qui ne pourra excéder dix jours.

En conséquence, à l'article 5, qui renforce les droits des consommateurs en cas d'interruption prolongée de l'accès à internet, je vous propose de fixer à dix jours, au lieu de cinq, le délai au terme duquel un fournisseur d'accès à internet doit verser une indemnité à un abonné en cas d'interruption de service. Il me semble nécessaire d'aligner ces deux délais prévus aux articles 1<sup>er</sup> et 5, afin de protéger les fournisseurs d'accès à internet d'opérateurs d'infrastructure peu diligents dans leurs interventions.

Le troisième axe vise à renforcer la qualité et le contrôle des interventions. S'agissant de l'amélioration de la qualité des raccordements, je vous propose, à l'article 1<sup>er</sup>, un amendement visant à prévoir la définition, par voie réglementaire, d'un socle d'exigences minimales envers les sous-traitants. En outre, un amendement tend à instituer une obligation de

labellisation de tous les intervenants, sur la base d'un référentiel arrêté au niveau national. Cela permettra, de surcroît, de lutter contre l'ubérisation de la sous-traitance : des intervenants plus qualifiés seront nécessairement mieux rémunérés, ce qui ne pourra qu'avoir des effets vertueux sur l'ensemble de la filière et sur la réalisation des raccordements.

Sur le contrôle des interventions, je vous soumets deux propositions. La première vise à imposer la réalisation systématique de comptes rendus d'interventions, dont le contenu sera fixé par voie réglementaire ; la seconde a pour but de permettre à l'utilisateur final d'accéder à ces comptes rendus d'intervention et au contrat de sous-traitance passé entre l'opérateur commercial et le prestataire en charge du raccordement, afin de les rendre pleinement opposables.

Le quatrième axe consiste à renforcer la portée et la sécurité juridique du texte. Je vous soumettrai notamment un amendement visant à consolider la portée de l'article 4, lequel renforce les pouvoirs de contrôle et de sanction de l'Arcep. À l'article 5, qui institue des sanctions à l'encontre des fournisseurs d'accès à internet en cas d'interruption prolongée de la connexion d'un abonné, je vous propose un amendement pour prévenir d'éventuels abus de la part des consommateurs.

Vous l'aurez compris, mon objectif a été d'identifier des solutions souples et opérationnelles avant tout pour assurer la qualité des raccordements à la fibre, tout en respectant les dynamiques à l'œuvre dans le déploiement de ce réseau et l'esprit du texte original. À deux ans de l'échéance du plan France très haut débit et alors que la fermeture du réseau cuivre est déjà engagée, il est urgent et dans l'intérêt de tous de garantir la pérennité et la qualité des réseaux « fibre ».

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Je salue l'auteur de cette proposition de loi, qui vise à apporter une solution à un problème identifié depuis longtemps, et je salue le travail de la rapporteure. Le sujet est complexe et implique beaucoup d'intervenants, alors que la course est déjà lancée et qu'il convient de ne pas la déstabiliser. La menace de la loi et la médiatisation ont conduit les opérateurs à commencer à prendre des engagements, pour le moment sur le papier ; de même, l'Arcep et le ministre ont parfaitement pris conscience du problème. Pour autant, quel est l'avis de ce dernier sur ce texte ?

Cette proposition de loi et ces amendements vont dans le bon sens et apportent un équilibre à une situation complexe : actuellement, 12 000 à 15 000 raccordements à la fibre sont réalisés par jour. Il est donc important d'encadrer le mode « Stoc », voire l'ensemble de la sous-traitance : il ne s'agirait pas de passer du mode « Stoc » au mode « Stoi », c'est-à-dire à la sous-traitance du raccordement par l'opérateur d'infrastructure à d'autres prestataires ! Nos solutions doivent s'appliquer à tous les raccordements, quel que soit le donneur d'ordre, car les problèmes sont liés à la

sous-traitance elle-même, plus qu'au mode « Stoc ». Ce texte permet-il de couvrir l'ensemble des opérations de sous-traitance ?

**M. Didier Mandelli.** – Il s'agit d'un sujet technique, mais aussi politique, car il touche nos concitoyens dans leurs besoins quotidiens. Le travail de Patrick Chaize a permis une prise de conscience et une action très rapide des opérateurs. Il est rare qu'une proposition de loi soit si parfaite qu'elle ne suscite aucun amendement extérieur ! Continuons dans cette voie.

**M. Jacques Fernique.** – Je tiens à féliciter l'auteur et la rapporteure pour leur clarté et leur pragmatisme. Il s'agit d'un véritable sac de nœuds, avec nombre d'intervenants, et nous ne pouvons pas laisser faire. Si nous pouvions repartir de zéro, nous ne procéderions sans doute pas de la même manière. Le mode « Stoc », dérogation devenue norme, est trompeur dans son nom même : l'opérateur en question sous-traite ensuite à d'autres. Revenir sur cette dérogation serait impossible en raison du volume des déploiements en cours. Nous l'envisageons cependant dans certaines zones, mais je n'ai pas compris ce que sont les zones « fibrées » : on y limiterait l'interdiction du mode « Stoc » aux raccordements complexes. Qui apprécie, dès lors, ce qui relève de ces cas ?

Pour le reste, nous nous efforçons de cadrer la situation en déployant tout un arsenal impressionnant. Sera-t-il efficace ? Permettra-t-il d'être efficace ?

Concernant les amendements, l'un d'eux prévoit que le contrat soit seulement transmis à l'Arcep. Pourquoi ? En outre, qui est « la personne mentionnée au premier alinéa de l'article L. 34-8-3 » ?

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – C'est l'opérateur d'infrastructure.

**M. Guillaume Chevrollier.** – *Quid* de l'identification des réseaux dans le cadre de la réforme anti-endommagement, qui prévoit la mise en œuvre du plan corps de rue simplifié (PCRS) permettant la localisation précise des différents réseaux avant le 1<sup>er</sup> juillet 2026 ? Actuellement, le déploiement du PCRS se heurte à plusieurs obstacles, et certains gestionnaires de réseaux privés refusent d'y participer. Cette question a-t-elle été abordée durant vos travaux ?

**M. Fabien Genet.** – J'ai été vice-président chargé du très haut débit de mon département après 2015 et, à cette époque, nous organisons surtout des réunions d'urgence avec Orange pour essayer d'avancer. Ce texte est en effet important pour les utilisateurs finals, ainsi que pour les collectivités territoriales qui ont investi dans les réseaux.

Je n'ai pas compris le sens de la modification du délai d'indemnisation à l'article 5. Plus généralement, en ce qui concerne les mauvais raccordements, il est nécessaire d'envisager les situations des sites raccordables à la demande ou non raccordables afin de déterminer ce que

nous leur proposerons lorsque le réseau cuivre sera arrêté, dans le but d'éviter de nouvelles zones blanches.

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** - Plusieurs questions ont été soulevées concernant la qualité de la sous-traitance, qui est précisément l'objet de ce texte. Il s'agit d'encadrer et de clarifier la répartition des responsabilités, en mettant en place un guichet unique, un ticket d'échec et un délai fixe de réparation. De même, l'utilisateur pourra rendre opposable un compte rendu d'intervention codifié, contenant le raccordement à la prise, ainsi que tous les travaux annexes, qui doivent être menés dans le respect des règles de l'art. Par ailleurs, le contrat de sous-traitance final sera opposable, afin d'assurer une meilleure qualité des travaux. Enfin, les intervenants devront être labellisés et remettront un certificat attestant de la conformité des travaux aux règles de l'art, quel que soit le mode de raccordement retenu.

Concernant les zones fibrées dont il est question à l'article 3 de la proposition de loi, leur statut est défini et délivré par l'Arcep. Il s'agit de zones dans lesquelles les locaux sont intégralement raccordables à la fibre et qui sont donc prêtes pour le décommissionnement du cuivre. Le fait de limiter l'interdiction du mode « Stoc » aux raccordements longs ou complexes à la fibre, qui présentent peu d'enjeux concurrentiels pour les opérateurs du fait de leur technicité, permettra de réaliser toutes les prises et d'assurer la fermeture du réseau cuivre à horizon 2030. Les critères de définition de ces raccordements seront fixés par voie réglementaire.

Le texte établit un socle d'exigences minimales de qualité applicables au raccordement à la fibre, qui seront fixées par décret pris après avis de l'Arcep. Concernant la transmission à l'Arcep des modèles de contrats de sous-traitance établis par l'OI, nous avons proposé une simple notification plutôt qu'une consultation, afin d'en faciliter le traitement par le régulateur. Étant donné que le texte étend les pouvoirs de contrôle de l'Arcep à l'article 4, cela nous a semblé plus opérationnel.

Le sujet du PCRS n'est pas abordé par la proposition de loi, mais il serait intéressant de l'étudier ultérieurement.

**M. Patrick Chaize.** - C'est un sujet intéressant, mais ce n'est pas le nôtre.

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** - Sur le délai, nous avons voulu mettre en conformité le texte avec le droit des consommateurs, tout en accélérant les réparations. À ces fins, nous dissociions ainsi le temps des réparations et celui des indemnisations.

Les raccordements complexes ou impossibles trouveront des solutions annexes, comme la connexion satellitaire.

**M. Patrick Chaize.** - Le ministre est très favorable aux articles 4 et 5 qui renforcent les pouvoirs de l'Arcep et protègent les consommateurs. Sur

les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3, il est sous l'influence des opérateurs qui y voient une remise en cause fondamentale du système. Je lui ai indiqué que tel n'était pas l'objet du texte, lequel vise à accompagner ce qu'il a lui-même initié, en y ajoutant une structure. Il a considéré que nous nous accorderions certainement en séance publique.

S'agissant des zones fibrées et des raccordements complexes ou longs, le risque est qu'un client potentiel ne bénéficie d'aucune offre. En mode « Stoc », le coût du raccordement est supporté par l'opérateur commercial, les raccordements chers ne sont donc pas pris en charge et une fracture territoriale risque de se faire jour. Pour éviter cet écueil, donner la main à l'opérateur d'infrastructure permet de remettre tout le monde à égalité.

**M. Fabien Genet.** – Qui est propriétaire du réseau finalement ?

**M. Patrick Chaize.** – L'OI, comme dans tous les réseaux.

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – C'est d'ailleurs aussi l'OI qui est derrière le guichet unique.

Il me reste à vous soumettre un périmètre pour l'établissement du texte au regard de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat s'agissant des cavaliers législatifs. Je vous propose de retenir dans le périmètre du texte les dispositions relatives à l'encadrement des modalités de réalisation du raccordement d'utilisateurs finals aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, et à la répartition des responsabilités entre opérateurs dans le cadre de ces opérations ; aux prérogatives des collectivités territoriales pour contrôler la qualité des raccordements d'utilisateurs finals aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, dans le cadre des contrats de la commande publique passés pour la construction et l'exploitation des réseaux ; aux pouvoirs de l'Arcep en matière de contrôle de la qualité, de la pérennité, de l'intégrité et de la sécurité des raccordements aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ; aux droits des consommateurs en cas d'interruption d'un service d'accès à internet.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'amendement de correction d'une erreur matérielle COM-1 est adopté, de même que l'amendement de précision légistique COM-2.*

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi vise à normaliser les conditions dans lesquelles sont réalisés les raccordements à la fibre optique, pour faire face aux nombreux désordres

constatés sur le terrain. Pour ce faire, il rappelle que le recours au mode « Stoc » relève d'un libre choix de l'opérateur d'infrastructure, tout en clarifiant la chaîne des responsabilités et en renforçant les processus de contrôle. Certains acteurs craignent toutefois que la rédaction privilégiée ne conduise à remettre en cause les contrats de sous-traitance en cours. En conséquence, l'amendement que je vous soumetts prévoit que l'OI confie en priorité la réalisation des raccordements aux opérateurs commerciaux, à condition que ceux-ci respectent les exigences de qualité dont la proposition de loi entend d'ailleurs renforcer la portée. La rédaction que je vous propose par cet amendement COM-3 est fidèle à l'objectif de Patrick Chaize, tout en étant dans la lignée des décisions de l'Arcep selon lesquelles les opérateurs commerciaux doivent respecter les règles de l'art pour se voir confier la réalisation de raccordements à la fibre. Cette rédaction répond à un objectif pragmatique : ne pas déstabiliser la filière ni porter atteinte à la continuité du déploiement de la fibre, alors que nous sommes à deux ans de l'achèvement du plan France très haut débit et que le chantier de fermeture du réseau cuivre est déjà engagé.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – L'amendement COM-4 vise à préciser les missions et les modalités de fonctionnement du guichet unique institué par l'article 1<sup>er</sup> pour prendre en charge les difficultés de raccordement rencontrées par les utilisateurs et les opérateurs.

*L'amendement COM-4 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-5.*

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – L'amendement COM-6 vise, d'une part, à apporter des clarifications rédactionnelles et, d'autre part, à tenir compte de l'introduction au même article d'une obligation de labellisation des intervenants chargés de réaliser le raccordement final à la fibre sur la base d'un référentiel qui sera établi par voie réglementaire.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – L'amendement COM-7 tend à opérer des clarifications rédactionnelles ainsi qu'à préciser le contenu du modèle de contrat élaboré par l'OI, que les opérateurs commerciaux devront respecter s'ils confient la réalisation du raccordement d'utilisateurs finals à des sous-traitants. Afin de renforcer le caractère opérationnel du dispositif, il prévoit également que le modèle de contrat est simplement transmis à l'Arcep, plutôt que soumis à son avis préalable.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – L'amendement COM-8 vise à renforcer les exigences de qualité qui pèsent sur la réalisation des raccordements à la fibre optique. Il tend à imposer à tout intervenant d'être labellisé selon un référentiel défini par voie réglementaire. En outre, afin de

faciliter le contrôle de la bonne réalisation des travaux, il tend à rendre systématique la réalisation d'un compte rendu d'intervention, dont le contenu sera précisé par voie réglementaire, ainsi que la remise à l'utilisateur final d'informations lui permettant de consulter les obligations contractuelles auxquelles l'intervenant est soumis.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 2**

*Les amendements rédactionnels COM-9 et COM-10 sont adoptés, de même que l'amendement de coordination COM-11 et que l'amendement de clarification COM-12.*

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – L'amendement COM-13 vise à améliorer la lisibilité du dispositif en déplaçant les dispositions relatives à la transmission du calendrier hebdomadaire de réalisation des raccordements à la collectivité avant les dispositions relatives aux modalités d'application de l'article 2. En outre, il vise à encadrer dans le temps la remise à la collectivité du calendrier hebdomadaire des interventions, en prévoyant une obligation de transmission par l'opérateur dans un délai de 48 heures, lorsqu'elle en fait la demande.

**M. Jacques Fernique.** – Pour être sûr d'avoir bien compris : l'acheteur, ou l'autorité concédante, c'est bien la collectivité ?

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – En effet.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – L'amendement légistique COM-14 vise à inscrire directement dans la proposition de loi les dispositions relatives à l'entrée en vigueur du présent article, plutôt que de les introduire dans le code général des collectivités territoriales.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 3**

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – L'amendement COM-15 vise à compléter et à encadrer l'interdiction pour l'opérateur d'infrastructure de recourir au mode « Stoc » pour la réalisation des raccordements d'utilisateurs finals aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique prévue par le présent article sur certaines zones du territoire. D'une part, il tend à étendre aux communes dans lesquelles la fermeture du réseau cuivre d'Orange a été engagée l'interdiction du recours au mode « Stoc » pour garantir un accès à un réseau en fibre optique pérenne

et de qualité. Toutefois, afin de limiter l'atteinte à la liberté d'entreprendre que pourrait constituer ce dispositif, il est proposé de restreindre cette interdiction aux raccordements longs ou complexes, au regard des difficultés techniques et de la faiblesse des enjeux concurrentiels que ceux-ci présentent. D'autre part, il vise à confier à l'OI la maîtrise d'ouvrage des raccordements d'utilisateurs finals à la fibre en cas de changement d'opérateur commercial.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

*L'article 3 est ainsi rédigé.*

#### **Article 4**

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – L'amendement COM-16 vise à conforter les dispositions du présent article ayant pour objet d'étendre les pouvoirs de l'Arcep en matière de contrôle de la qualité des raccordements à la fibre.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

*L'article 4 est ainsi rédigé.*

#### **Article 5**

*L'amendement rédactionnel COM-17 est adopté.*

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – L'amendement COM-18 prévoit que, si le fournisseur d'accès à internet démontre que l'interruption du service d'accès à internet est directement imputable au consommateur, les sanctions prévues à l'article 5 à son encontre ne sont pas applicables. Il s'agit ainsi d'éviter d'éventuels abus de la part du consommateur.

*L'amendement COM-18 est adopté.*

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – L'amendement COM-19 vise à améliorer la cohérence du dispositif, en modifiant l'articulation dans le temps des sanctions instituées par l'article 5 en cas d'interruption du service d'accès à internet afin de les rendre proportionnelles au préjudice subi par le consommateur. Il est proposé de réduire le délai d'interruption de service déclenchant la suspension du paiement de l'abonnement de dix à cinq jours, tandis que le délai d'interruption du service d'accès à internet ouvrant droit à indemnisation serait relevé de cinq à dix jours.

**M. Jacques Fernique.** – La première mesure est plus favorable au consommateur, mais la seconde l'est moins.

**Mme Patricia Demas, rapporteure.** – Il s'agit de graduer l'enchaînement des sanctions.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous.*

| <b>Proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique</b>                           |           |  |                             |
|--|-----------|--|-----------------------------|
| <b>TITRE I<sup>er</sup> : NORMALISER LES CONDITIONS DE RACCORDEMENT DES UTILISATEURS FINALS AUX RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE</b> |           |  |                             |
| <b>Article 1<sup>er</sup></b>  |           |  |                             |
| <b>Auteur</b>  | <b>N°</b> | <b>Objet</b>   | <b>Sort de l'amendement</b> |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 1         | Correction d'une erreur matérielle   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 2         | Précision légistique   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 3         | Encadrement du recours au mode « Stoc » pour réaliser les raccordements à la fibre   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 4         | Précisions sur les missions et les modalités de fonctionnement du guichet unique   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 5         | Clarification rédactionnelle   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 6         | Améliorations rédactionnelles et coordination  | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 7         | Précisions rédactionnelles   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 8         | Renforcement des exigences relatives à la qualification des intervenants et aux modalités de contrôle des interventions                              | <b>Adopté</b>               |
| <b>TITRE II : GARANTIR LA BONNE UTILISATION DES DENIERS PUBLICS</b>  |           |  |                             |
| <b>Article 2</b>   |           |  |                             |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 9         | Amélioration légistique  | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 10        | Modification rédactionnelle  | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 11        | Coordination   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 12        | Clarification rédactionnelle   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 13        | Amélioration rédactionnelle et encadrement dans le temps de la remise à la collectivité par l'opérateur du calendrier hebdomadaire des interventions | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme DEMAS, rapporteure</b>  | 14        | Correction légistique  | <b>Adopté</b>               |

| <b>TITRE III : UNIFICATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DES RACCORDEMENTS FINALS À UN RÉSEAU DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE EN « ZONE FIBRÉE »</b>            |    |  |               |
|---|----|--|---------------|
| <b>Article 3</b>  |    |  |               |
| <b>Mme DEMAS,<br/>rapporteuse</b>   | 15 | Encadrement de l'interdiction du recours au mode « Stoc » dans certains territoires  | <b>Adopté</b> |
| <b>TITRE IV : RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE ET DE SANCTION DE L'ARCEP RELATIFS AUX RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE JUSQU'À L'USAGER FINAL</b> |    |  |               |
| <b>Article 4</b>  |    |  |               |
| <b>Mme DEMAS,<br/>rapporteuse</b>   | 16 | Consolidation et clarification des pouvoirs de l'Arcep en matière de contrôle de la qualité des raccordements à la fibre                                     | <b>Adopté</b> |
| <b>TITRE V : GARANTIR LES DROITS DES CONSOMMATEURS EN CAS D'INTERRUPTION PROLONGÉE D'UN SERVICE D'ACCÈS À INTERNET</b>  |    |  |               |
| <b>Article 5</b>  |    |  |               |
| <b>Mme DEMAS,<br/>rapporteuse</b>   | 17 | Modification rédactionnelle  | <b>Adopté</b> |
| <b>Mme DEMAS,<br/>rapporteuse</b>   | 18 | Suspension des sanctions à l'encontre du fournisseur d'accès à internet pour interruption prolongée de la connexion en cas d'abus de la part du consommateur | <b>Adopté</b> |
| <b>Mme DEMAS,<br/>rapporteuse</b>   | 19 | Articulation dans le temps des sanctions vis-à-vis du fournisseur d'accès à internet en cas d'interruption prolongée du service                              | <b>Adopté</b> |

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

### PROPOSITION DE LOI VISANT À ASSURER LA QUALITÉ ET LA PÉRENNITÉ DES RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a **arrêté**, lors de sa réunion du 12 avril 2023, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 795 (2021-2022) visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.**

Elle a considéré que ce périmètre incluait des dispositions relatives :

- à l'encadrement des modalités de réalisation du raccordement d'utilisateurs finals aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et à la répartition des responsabilités entre opérateurs dans le cadre de ces opérations ;
- aux prérogatives des collectivités territoriales pour contrôler la qualité des raccordements d'utilisateurs finals aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, dans le cadre des contrats de la commande publique passés pour la construction et l'exploitation des réseaux ;
- aux pouvoirs de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en matière de contrôle de la qualité, la pérennité, l'intégrité et la sécurité des raccordements aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ;
- aux droits des consommateurs en cas d'interruption d'un service d'accès à internet.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Lundi 27 mars 2023

*Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) : MM. Laurent ROJEY, directeur général délégué « numérique » et Zacharia ALAHYANE, directeur des programmes « France Mobile » et « France THD ».*

### Mardi 28 mars 2023

*- Avicca : MM. Patrick CHAIZE, président et Ariel TURPIN, délégué général.*

*- InfraNum : MM. Philippe LE GRAND, président et Arnaud BRIANCHON, chargé de mission « affaires réglementaires ».*

*- Association française des utilisateurs de télécommunications (Afutt) : M. Pierre-Yves HEBERT, vice-président.*

*- Table ronde Sipperec, Communautés d'agglomération de Paris-Saclay et Cœur d'Essonne*

*. Sipperec : MM. Frédéric SITBON, vice-président et Vincent FOUCHARD, directeur de la transition numérique.*

*. Communauté d'agglomération de Paris-Saclay : Mmes Axelle CHAMPAGNE, directrice générale adjointe, Stéphanie MORLAND, responsable du service « transition et enjeux numériques » et MM. Hugues RANDRIATSOA, chef de projets numériques et Igor TRICKOVSKI, vice-président au commerce, à l'artisanat et aux opérations de revitalisation de territoire.*

*. Communauté d'agglomération Cœur d'Essonne : M. Gilles FRAYSSE, maire de Villiers-sur-Orge, vice-président de la communauté d'agglomération délégué au numérique.*

### Lundi 3 avril 2023

*- Axione : M. Eric JAMMARON, directeur général délégué.*

*- Free : M. Maxime LOMBARDINI, vice-président du conseil d'administration d'Iliad et Mme Ombeline BARTIN, directrice des relations institutionnelles.*

*- Ministère de l'économie et des finances - Direction générale des entreprises (DGE) : M. Antoine JOURDAN, sous-directeur des communications électroniques et des postes, Mmes Marie JOUSSET, cheffe du pôle « réseaux fixes » dans l'équipe « couverture numérique et fréquences » et Charlotte ROEGIS, chargée de mission dans l'équipe réglementaire.*

- *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)* : **Mme Nadine MOUY**, sous-directrice « services, réseaux et numérique » et **M. Pierre-Olivier SALLES**, adjoint au chef du bureau « médias, communications électroniques, culturel et économie de la donnée ».

- *Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)* : **M. Olivier COROLLEUR**, directeur général adjoint et directeur « fibre, infrastructures et territoires », **Mmes Virginie MATHOT DE RAINCOURT**, conseillère de la présidente et **Anne-Lou ROGUET**, cheffe de l'unité « fibre optique ».

- *Fédération française des télécoms (FFT)* : **M. Olivier RIFFARD**, directeur des affaires publiques de la FFT, **Mme Liza BELLULO**, vice-présidente de la FFT, **M. Laurentino LAVEZZI**, directeur des affaires publiques du groupe Orange, **M. Hervé DE TOURNADRE** directeur des affaires réglementaires de Bouygues Telecom et **Mme Marie LHERMELIN**, secrétaire générale adjointe du groupe Altice-SFR.

Mardi 4 avril 2023

- *Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)* : **Mme Laure DE LA RAUDIÈRE**, présidente.

## **LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

- Altitude Infra
- Médiatrice des communications électroniques
- Objectif Fibre



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp121-795.html>