



DECISION N° 2020-005 /ARCEP/CD/20
DU COMITÉ DE DIRECTION DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES
COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES

EN DATE DU 9 NOVEMBRE 2020
PORTANT MISE EN DEMEURE DE LA SOCIÉTÉ ATLANTIQUE TELECOM TOGO POUR
VIOLATION DE SON OBLIGATION DE CONTINUITÉ ET DE PERMANENCE DANS LA
FOURNITURE DES SERVICES DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

LE COMITE DE DIRECTION

Vu la loi n°2012-018 du 17 décembre 2012 sur les communications électroniques modifiée par la loi n°2013-003 du 19 février 2013 ;

Vu le décret n°2020-085/PR du 15 octobre 2020 portant nomination du directeur général de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP) ;

Vu le décret n°2020-023/PR du 07 avril 2020 portant nomination des membres du Comité de Direction de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de Postes (ARCEP) et de son président ;

Vu le décret n°2015-091/PR du 27 novembre 2015 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP) ;

Vu le décret n°2014-112/PR du 30 avril 2014 portant sur l'interconnexion et l'accès aux réseaux de communications électroniques modifié par le décret n°2018-144/PR du 03 octobre 2018 ;

Vu le décret n°2014-088/PR du 31 mars 2014 portant sur les régimes juridiques applicables aux activités de communications électroniques modifié par le décret n°2018-145/PR du 03 octobre 2018 ;

Vu l'arrêté n°006/MPEN/CAB du 12 juin 2018 portant extension à la 4G et renouvellement de la licence de l'opérateur Atlantique Telecom Togo pour l'établissement et l'exploitation de réseaux de communications électroniques mobiles ;

Vu l'arrêté n°2005-003/ART&P/CD du 20 décembre 2005 relatif aux procédures de conciliation, d'arbitrage et de sanction par l'Autorité de Réglementation des secteurs de Postes et de Télécommunications ;

Vu le cahier des charges de l'opérateur Atlantique Telecom Togo du 18 novembre 2018 pour l'établissement et l'exploitation de réseaux de communications électroniques mobiles 2G, 3G et 4G ;

Vu le courrier n°1451/ART&P/DG/DAJR/20 du 12 octobre 2020, du directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes portant notification de l'ouverture de la procédure de sanction contre Atlantique Telecom Togo ;

Vu la décision du directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes n°005/ARCEP/DG/20 du 29 octobre 2020 désignant un rapporteur aux fins d'instruire le dossier ;

Vu les échanges entre les services de l'Autorité de régulation et Atlantique Telecom Togo dans le cadre de l'instruction et les observations transmises par Atlantique Telecom Togo ;

Attendu que dans le cadre de l'instruction, l'opérateur Atlantique Telecom Togo a été mis dans les dispositions nécessaires pour faire valoir librement ses moyens de défense, ce, dans le respect du principe du contradictoire, comme le prouvent :

- le courrier n°0065/ARCEP/DG/20 du 30 octobre 2020, transmettant à l'opérateur le dossier relatif à la procédure de sanction et l'y invitant à une séance pour faire valoir observations et moyens de défense ;
- le courrier n°1612/20/ATT/DG du 19 octobre 2020 d'Atlantique Telecom Togo ;
- l'audition de l'opérateur par devant le rapporteur le mercredi 4 novembre 2020 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le rapport d'instruction du 6 novembre 2020 transmis au Comité de direction ;

Après en avoir délibéré en séance du 9 novembre 2020 ;

Par les motifs suivants,

I/ Rappel des textes applicables

En vertu de l'article 65 de la loi n° 2012-018, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes est notamment chargée « f) de préciser en tant que de besoin les dispositions prévues par la présente loi et de veiller à leur mise en œuvre ; [...] p) de veiller au respect des règles relatives aux licences et autorisations, agréments et cahiers des charges associés ; [...] r) d'adresser, en cas d'infractions à la présente loi, des mises en demeure à s'y conformer dans un délai déterminé ; s) de recueillir les informations et de procéder aux enquêtes nécessaires à l'exercice de ses attributions ; v) d'établir, pour les opérateurs, des normes de performance par rapport à la fourniture de service ; [...] w) de traiter de toutes les questions touchant à la protection des intérêts des consommateurs, [...] »

En application de l'article 31 de la loi n° 2012-018, « Lorsqu'un opérateur ne satisfait pas aux obligations mises à sa charge, l'Autorité de régulation le met en demeure de remédier à la

4

situation dans le délai qu'elle fixe. Si la mise en demeure reste sans suite, l'Autorité de régulation peut, de sa propre initiative ou sur demande du Ministre chargé du secteur des communications électroniques, en fonction de la gravité du manquement, prononcer à l'encontre de l'opérateur ou du fournisseur de service défaillant l'une et/ou l'autre des sanctions suivantes : [...] » Il est précisé que les décisions de l'autorité sont motivées, notifiées à l'intéressé et publiées au Journal officiel de la République togolaise.

Conformément au chapitre VI de l'arrêté n°2005-003/ART&P/CD précisant les règles de procédure relatives aux sanctions applicables aux opérateurs et aux dispositions des articles 18 à 23 de cet arrêté, une procédure de sanction peut être engagée à l'initiative du directeur général en cas de manquement constaté par un service de l'autorité. A cette fin, le directeur général désigne un rapporteur et communique les pièces du dossier à l'opérateur concerné, et en informe le comité de direction. Le rapporteur désigné procède à l'instruction du dossier et entend la personne mise en cause qui peut se faire assister de toute personne de son choix, ainsi que toute autre personne dont le témoignage pourrait s'avérer utile. Le rapport d'instruction est remis au Comité de direction de l'Autorité de régulation qui, en cas de manquement d'un opérateur aux dispositions légales et réglementaires applicables, met celui-ci en demeure de s'y conformer dans un délai qu'il détermine. La mise en demeure peut être rendue publique. S'il considère que l'opérateur ne s'est pas conformé à la mise en demeure, le rapporteur, sous la direction du directeur général, établit un nouveau rapport établissant les griefs à la charge de l'opérateur et s'ensuit une procédure formelle et contradictoire de sanction avec audience devant le Comité de direction.

Les articles 51 et 54 du cahier des charges d'Atlantique Telecom Togo rappellent les prérogatives de l'Autorité de régulation en matière de contrôle du respect de ses obligations par Atlantique Telecom Togo et de sanction des manquements constatés. L'Autorité de régulation peut ainsi effectuer de sa propre initiative des contrôles périodiques ou inopinés du respect des obligations imposées aux opérateurs titulaires de licence.

III/ Exposé des faits et du contexte

La société Atlantique Télécom Togo SA s'est vu octroyer une licence pour l'établissement et l'exploitation de réseaux de communications électroniques mobiles par arrêté n°0036/MMETI/CAB du 8 juillet 1998, renouvelée à plusieurs reprises et en dernier lieu par l'arrêté n°006/MPEN/CAB du 12 juin 2018, dont l'article 7 dispose que « *Le non-respect par le Titulaire des obligations mises à sa charge par la réglementation en vigueur, ainsi que le cahier des charges annexé à la présente autorisation, expose le Titulaire aux sanctions prévues à l'article 31 de la loi sur les communications électroniques ainsi que les clauses de son cahier des charges* ».

L'article 4 du cahier des charges d'Atlantique Télécom Togo stipule que « *Le Titulaire est tenu de respecter les obligations du présent Cahier des Charges ainsi que les principes et dispositions législatives et réglementaires qui lui sont applicables.* »

Les « *conditions de permanence, de qualité, de disponibilité du réseau et/ou du service* », du fait de leur importance pour assurer la fourniture de services fiables et en continu aux utilisateurs, font partie des dispositions obligatoirement incluses dans le cahier des charges des opérateurs en vertu du a) du 1 de l'article 6 de la loi n° 2012-018, et sont à cet égard en première position dans la liste de ces dispositions prioritaires, avant toute autre prescription.

Ainsi :

- l'article 4 du cahier des charges d'Atlantique Telecom Togo stipule que « *Le Titulaire est responsable du bon fonctionnement de son réseau.* »
- l'article 9 stipule que « *Le Titulaire prend les mesures utiles pour assurer en permanence et sans interruption le fonctionnement régulier de ses installations et les protéger par des mesures appropriées, conformément à la réglementation en vigueur.* »
- l'article 27.1 stipule que « *Le Titulaire assure la disponibilité permanente, continue et régulière des Services Autorisés et l'adaptation permanente des moyens qu'il met en œuvre et des services aux exigences nouvelles. Le service doit être disponible de façon continue, vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, sauf case de force majeure./ Pour cela, le Titulaire met en œuvre les procédures, équipements, protections et redondances nécessaires pour garantir une qualité et une disponibilité de service conformes aux objectifs fixés par l'Autorité de régulation.* »
- l'article 27.2 stipule que « *Dans le respect du principe de continuité, et sauf cas de force majeure, le Titulaire ne peut interrompre la fourniture de ses services sans y avoir été préalablement autorisé par l'Administration./ Dans ce cas, il fournit au Ministre chargé des communications électroniques et à l'Autorité de régulation les motifs de l'interruption, les mesures prises pour y remédier et le délai dans lequel les services interrompus seront rétablis.* »
- l'article 29.1 stipule que « *Lorsque, en raison de dommages exceptionnels, la fourniture de services aux Clients, de location d'infrastructures et/ou d'Interconnexion et/ou d'accès est interrompue ou perturbée, le Titulaire prend toutes les dispositions utiles pour rétablir le service dans les meilleurs délais et assure, en particulier, le rétablissement des liaisons de communications électroniques concourant directement à la continuité des missions de service public. Le Titulaire communique à l'Administration les mesures prévues à cet effet et rend compte de leur mise en œuvre.* »
- l'article 37.4 stipule que « *Le Titulaire s'emploie à mettre en œuvre tous les moyens dont il dispose pour assurer la disponibilité des services au Client.* » et « *En cas de perturbation ou d'interruption dans la fourniture des services, le Titulaire informe sans délai le Ministre chargé des communications électroniques, l'Autorité de régulation et les Clients sur la nature du problème et leur indique le délai approximatif dans lequel le service sera rétabli.* »

L'Autorité de régulation a constaté entre les mois de juin et septembre 2020 que le réseau d'Atlantique Telecom Togo avait été indisponible et la fourniture des services de communications électroniques interrompue dans plusieurs localités du pays, à plusieurs reprises et pendant des périodes prolongées, notamment les 1^{er}, 2, 3, 6, 8, 14, 17 et 22 juillet et le 4 septembre.

Dans son courrier du 19 octobre 2020, Atlantique Telecom Togo fait valoir que les interruptions de ses services sont dues à deux causes : d'une part, des interruptions récurrentes et imprévisibles de la fourniture d'énergie électrique devant alimenter ses équipements et l'absence de couverture nationale en énergie électrique primaire et, d'autre

part, la coupure d'une liaison dorsale en fibre optique du fait de travaux d'aménagement de routes et pistes entrepris par la direction générale des travaux publics.

En dépit de l'implication de tiers, ces incidents et interruptions répétées des services traduisent des défaillances d'Atlantique Telecom Togo car elles démontrent qu'en réalité Atlantique Telecom Togo n'a pas pris les mesures opérationnelles et techniques qui s'imposaient pour assurer sans interruption le fonctionnement régulier de ses installations et la disponibilité permanente, continue et régulière de ses services dans l'éventualité où de tels incidents, qui ne revêtent pas un caractère exceptionnel dans le contexte togolais, surviendraient.

En particulier, Atlantique Telecom Togo ne peut se retrancher derrière une insuffisance de couverture nationale du réseau électrique primaire puisque c'est en toute connaissance de cause qu'Atlantique Telecom Togo a élaboré son projet de déploiement d'infrastructures de communications électroniques et que ce paramètre aurait dû être pris en compte dans la conception de son réseau. A cet égard, il était attendu d'Atlantique Telecom Togo, dès l'obtention de sa licence et ses premiers déploiements, que ses équipements soient assortis d'une solution d'approvisionnement en énergie électrique de secours pour pouvoir faire face à des coupures de courant, délestages et autres incidents dans l'approvisionnement principal afin d'assurer la continuité du fonctionnement dans ces hypothèses.

S'agissant de la coupure de la liaison dorsale en fibre optique, il est normalement attendu de tout opérateur que son réseau et ses liens de transmission soient, d'une part, sécurisés et protégés contre les coupures intempestives et, d'autre part, robustes et permettant une redirection du trafic à l'aide de redondances au moins sur les axes les plus stratégiques afin d'éviter que des zones entières soient privées de service si une liaison est coupée.

Il ressort en conséquence de l'instruction qu'Atlantique Telecom Togo n'a pas mis en œuvre les procédures, équipements, protections et redondances nécessaires pour garantir la disponibilité de ses services comme le requiert son cahier des charges.

En outre, Atlantique Telecom Togo n'a pas satisfait à son obligation d'information de l'Autorité de régulation et du ministre chargé des communications électroniques en cas d'interruption des services lors des cas d'interruption rappelés ci-dessus, ce qui a mis les autorités dans l'incapacité de réagir promptement et adéquatement face aux désordres importants constatés, ni à son obligation d'information des utilisateurs.

Dans son courrier du 19 octobre 2020, Atlantique Telecom Togo fait valoir que la fréquence et la nature imprévisible des interruptions de services ont rendu la communication sur celles-ci difficile. Ni la fréquence des interruptions, qui est imputable à Atlantique Telecom Togo, ni leur « nature imprévisible », ne sauraient justifier l'absence d'information par Atlantique Telecom Togo, dès lors qu'Atlantique Telecom Togo doit être en mesure de connaître l'état de son réseau et de son fonctionnement à tout moment.

Le directeur général de l'autorité a décidé d'ouvrir une procédure en vue de la sanction éventuelle d'Atlantique Telecom Togo sur le fondement d'une violation des dispositions précitées du cahier des charges d'Atlantique Telecom Togo. Ce qui a été notifiée à Atlantique Telecom Togo par courrier n°1453/ART&P/DG/DAJR/20 du 12 octobre 2020.

Un rapporteur a été désigné aux fins d'instruire le dossier par décision du directeur général n°005/ARCEP/DG/20 du 29 octobre 2020.

Les pièces du dossier ont été communiquées à Atlantique Telecom Togo qui a été invité à présenter ses observations à l'Autorité de régulation lors d'une séance de travail qui s'est tenue le 4 novembre 2020. Lors de cette séance de travail, Atlantique Telecom Togo n'a pas contesté les manquements qui lui sont imputés et a déclaré reconnaître les perturbations dans le fonctionnement de son réseau et les interruptions des services.

L'opérateur a indiqué avoir pris des décisions visant à sécuriser le bon fonctionnement de son réseau, notamment par des investissements dans des solutions palliatives d'approvisionnement en énergie pour ses équipements dont l'installation aurait commencé pour les sites prioritaires et des investissements supplémentaires pour sécuriser son réseau et mettre en place des redondances dans les équipements et les liens de transmission afin d'éviter de futures interruptions. Au vu de ces décisions et des circonstances de la survenance des interruptions, Atlantique Telecom Togo a demandé à l'Autorité de régulation de clore la procédure de sanction.

III/ Mise en demeure

La violation des dispositions précitées de son cahier des charges par Atlantique Telecom Togo a entraîné des perturbations graves et répétées de l'accès et l'utilisation par ses utilisateurs des services de communications électroniques, qui ont eu un impact néfaste sur leur activité.

Surtout, de telles perturbations sont de nature à affecter significativement l'économie du pays, qui repose fortement sur l'essor de l'économie numérique qui nécessite des réseaux et services de communications électroniques de qualité, fiables et robustes. De telles perturbations ne doivent pas se reproduire et il est du devoir de l'Autorité de régulation de s'assurer que les opérateurs prennent l'ensemble des mesures opérationnelles, organisationnelles et techniques adéquates afin de garantir la disponibilité et la continuité des services, vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept.

En conséquence, au vu de la nature des perturbations et des manquements constatés, il y a lieu de mettre en demeure Atlantique Telecom Togo de remédier aux manquements constatés, et en particulier de mettre en place tous les outils, équipements, solutions et mesures utiles pour éviter à nouveau toutes formes de dysfonctionnements sur l'ensemble de ses réseaux.

IV/ Publicité

Considérant qu'il résulte de l'article 31 de la loi n°2012-018 que les décisions de l'Autorité de régulation sont notifiées à l'intéressé et publiées au Journal officiel de la République togolaise, et de l'article 19 de l'arrêté n°2005-003/ART&P/CD du 20 décembre 2005 que les mises en demeure peuvent être rendues publiques, la présente décision de mise en demeure sera notifiée à Atlantique Telecom Togo et publiée au Journal officiel, dans les organes de presse ainsi que sur le site Internet de l'Autorité de régulation.



VI/ Délai de mise en conformité

Considérant que conformément à l'article 31 de la loi n°2012-018, l'Autorité de régulation met en demeure l'opérateur en cause de remédier aux manquements constatés dans les délais qu'elle fixe,

Considérant la nature des défaillances constatées et leur gravité, ainsi que la gravité des effets que des perturbations prolongées et répétées dans la fourniture des services de communications électroniques peuvent causer,

Considérant les décisions déjà prises par Atlantique Telecom Togo pour remédier aux défaillances et renforcer la résilience de son réseau face aux incidents et risques d'interruptions pour se conformer aux obligations imposées par son cahier des charges,

Le Comité de direction considère qu'un délai d'un (1) mois est approprié pour mettre en place tous les outils, équipements, solutions et mesures utiles pour éviter à nouveau toutes formes dysfonctionnements de quelques natures que ce soit sur l'ensemble de ses réseaux.

DECIDE :

Article 1^{er} : La société Atlantique Telecom Togo est mise en demeure de se conformer, dans un délai d'un (1) mois, aux obligations imposées par son cahier des charges en matière de disponibilité et de continuité des services, notamment de mettre en place tous les outils, équipements, solutions et mesures utiles pour éviter un quelconque désagrément de toute nature sur ses réseaux.

Article 2 : La société Atlantique Telecom Togo est mise en demeure de se conformer aux obligations imposées par les articles 27.2 et 37.4 de son cahier des charges en matière d'information de ses utilisateurs, de l'Autorité de régulation et du ministre chargé des communications électroniques en cas d'indisponibilité de son réseau ou de perturbation ou d'interruption de ses services.

A compter de la date de notification de la présente décision de mise en demeure, tout nouveau manquement de l'opérateur à son obligation d'information l'expose aux sanctions prévues par l'article 31 de la loi n°2012-018.

Article 3 : Le délai fixé par la présente décision court à compter de la date de sa notification à Atlantique Telecom Togo.

Article 4 : Le directeur général de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes est chargé de l’exécution de la présente décision, qui sera publiée au Journal officiel de la République togolaise et sur le site Internet de l’Autorité régulation.

Fait à Lomé, le 23 NOV 2020

Ont siégé :

- M. Haringa Yaou TCHEYI
- Lieutenant-Colonel SOGOYOU Cossi
- Commissaire divisionnaire DEDJI Messan Awoh
- M. BROOHM Djahlin

Pour le Comité de Direction,
Le Président



Haringa Yaou TCHEYI

Ampliations

JORT..... 1
ATLANTIQUE TELECOM TOGO..... 1
ARCEP..... 3