



**DECISION N° 2024-006 /ARCEP/CD/24**  
**DU COMITE DE DIRECTION DE L'AUTORITE DE REGULATION DES**  
**COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES ET DES POSTES (ARCEP)**

**EN DATE DU 24 JUILLET 2024**

**PORTANT SANCTION DE MOOV AFRICA TOGO POUR**  
**MANQUEMENT A SON OBLIGATION DE DISPONIBILITE**  
**PERMANENTE, CONTINUE ET REGULIERE 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, telle que modifiée par la loi n° 2013-003 du 19 février 2013, notamment en son article 31 ;

**Vu** le décret n°2021-073/PR du 24 juin 2021 portant procédures de règlement de différends, de conciliation et de sanction devant l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ;

**Vu** le décret n°2020-085/PR du 15 octobre 2020 portant nomination du Directeur Général de l'Autorité de régulation des communications électroniques 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'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 électroniques et des postes (ARCEP) modifié par le décret n°2022-100/PR du 7 octobre 2022 ;

**Vu** l'arrêté n°005/MPEN/CAB du 12 juin 2018 portant extension à la 4G et renouvellement de la licence de l'opérateur Moov Africa Togo, anciennement dénommé 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 sanctions par l'Autorité de réglementation des secteurs des postes et télécommunications ;

**Vu** l'arrêté n°005/MENTD/CAB du 12 août 2022 portant définition des indicateurs de qualité de services mobiles 2G, 3G, 4G et leurs seuils ;

**Vu** le cahier des charges signé le 18 décembre 2018 entre l'Autorité de régulation et l'opérateur Moov Africa Togo pour l'établissement de réseaux de communications électroniques mobiles 2G, 3G et 4G ;

**Vu** la Décision n°067/ARCEP/DG/22 du 28 avril 2022 portant ouverture de la procédure de sanction à l'encontre de l'opérateur Moov Africa Togo (MAT) pour manquement à son obligation de disponibilité permanente, continue et régulière des services de communications électroniques ;

**Vu** la lettre n°0915/ARCEP/DG/22 du 28 avril 2022 du Directeur Général de l'ARCEP, transmettant la décision portant ouverture de la procédure de sanction à MOOV AFRICA TOGO ;

**Vu** la Décision n°068/ARCEP/DG/22 du 28 avril 2022 portant désignation du rapporteur dans la procédure de sanction à l'encontre de l'opérateur Moov Africa Togo (MAT) pour manquement à son obligation de disponibilité permanente, continue et régulière des services de communications électroniques ;

**Vu** la décision n°2022-005/ARCEP/CD du 02 juin 2022 portant mise en demeure de MAT pour manquement à son obligation de disponibilité permanente, continue et régulière des services de communications électroniques en violation de l'article 27 de son cahier des charges ;

**Vu** la lettre n°1143/ARCEP/DG/DJPC/24 du 06 juin 2024 portant notification poursuite de la procédure de sanction ouverte le 28 avril 2022 à l'encontre de MAT ;

**Vu** le rapport d'instruction complémentaire du 28 juin 2024 transmis à MAT par lettre N°20/ARCEP/CD/24 du 03 juillet 2024 ;

**Vu** les observations écrites formulées suivant lettre Réf : 0894/24/MAT/DG en date du 10 juillet 2024 par MAT ;

**Vu** les autres pièces du dossier ;

## **I. CONTEXTE**

1. Conformément à l'article 65 de la loi n°2012-018 du 17 décembre 2012 sur les communications électroniques (LCE), modifiée par la loi n°2013-003 du 19 février 2013, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a, entre autres, pour mission de veiller au respect par les opérateurs des réseaux et services de communications électroniques, des obligations légales, réglementaires et contractuelles mises à leur charge.
2. MAT est titulaire d'une licence pour établir et exploiter un réseau de communications électroniques mobiles 2G, 3G et 4G, suivant 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, devenu Moov Africa Togo, pour l'établissement et l'exploitation de réseaux de communications électroniques mobiles.

3. La licence de l'opérateur est assortie d'un cahier des charges qui précisent les obligations mises à sa charge.
4. Au rang de ces obligations figure notamment l'exigence de disponibilité des services de communications électroniques précisée à l'article 27 qui stipule que :
  - *« Le Titulaire est responsable du bon fonctionnement de son réseau. Il est tenu de respecter les obligations du présent cahier des charges ainsi que les principes et dispositions législatives et réglementaires qui lui sont applicables »* (article 4 alinéa 1) ;
  - *« 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 cas 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 conforme aux objectifs fixés par l'Autorité de régulation »* (article 27.1) ;
  - *« L'Autorité de régulation veille à l'exécution du cahier des charges. Sans préjudice des pouvoirs d'enquête et de contrôle, dont elle est investie par la loi, elle effectue ou fait effectuer par des experts tiers, des contrôles périodiques ou inopinés ;*

*Le champ du contrôle exercé par l'Autorité de régulation... s'étend à toutes les obligations prévues par les textes en vigueur et celles définies dans le présent cahier des charges, notamment celles liées à la fourniture des réseaux et services, ... ainsi que plus généralement toute situation touchant directement ou indirectement à l'objet de ce cahier des charges »* (Article 51.1 alinéas 1 et 2).
5. L'arrêté n°005/MENTD/CAB du 12 août 2022 portant définition des indicateurs de qualité de services mobiles 2G, 3G, 4G et leurs seuils permet à travers les indicateurs DR1 et DR2 d'évaluer la conformité du réseau par rapport aux exigences de disponibilité du réseau stipulées à l'article 27 du cahier des charges. Ces indicateurs sont définis ainsi qu'il suit :

DR1 : Nombre de fois qu'une même station de base est restée indisponible pour une durée d'au moins une heure pendant les 30 derniers jours ; le seuil étant fixé à au plus deux (02) par mois ;

DR2 : Délai d'indisponibilité par jour d'une même station de base quel que soit le lieu de son implantation sur le territoire national ; le seuil étant fixé à au plus trois (03) heures par jour.
6. Pour rappel, MAT a fait l'objet d'une précédente procédure de sanction pour violation de l'article 27.1 de son cahier de charges. Cette procédure s'est soldée par une sanction prononcée par le Comité de direction de l'ARCEP suivant décision n°2021 - 003/CD/21 du 18 mai 2021.
7. Le Comité de direction de l'ARCEP a ainsi enjoint à l'opérateur MAT de prendre toutes les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre, dans les trois (03) mois qui suivent, les procédures, équipements, protections et redondances nécessaires pour garantir

une qualité et une disponibilité de ses services dans les conditions requises. Cette décision précise qu'au terme de ce délai, tous cas d'indisponibilité ou de rupture de continuité et de permanence dans la fourniture des services de communications électroniques constaté sur le réseau de l'opérateur MAT, sera considéré comme de la récidive.

## **II. RAPPEL DES FAITS**

1. A la suite de la décision de sanction du 18 mai 2021, MAT a présenté à l'ARCEP, un plan d'actions dont la mise en œuvre devait permettre d'améliorer la performance de son réseau et de se conformer à ses obligations de disponibilité permanente, continue et régulière. Pour ce faire, l'opérateur a sollicité la bienveillance de l'ARCEP afin qu'il lui soit accordé au-delà de l'échéance du 18 août 2021 fixée par la décision de sanction, un délai supplémentaire de trois (03) mois courant jusqu'à la fin du mois de novembre 2021, suivi encore d'un autre délai de six (06) mois accordé par le régulateur.
2. Au total, douze (12) mois après la sanction prononcée le 18 mai 2021, aucune amélioration tangible n'a été constatée. Pire, l'ARCEP note une recrudescence des cas d'indisponibilité des services sur le réseau de l'opérateur, en dépit des engagements pris et des projets annoncés par l'opérateur et dont la mise en œuvre devait permettre de corriger et d'assurer le fonctionnement de son réseau de façon permanente, continue et régulière.
3. Ce constat est documenté notamment par le relevé des cas de violation des indicateurs de disponibilité du réseau DR1 et DR2 entre septembre 2021 et avril 2022 à partir de la plateforme de supervision dénommée "Operating Maintenance Center" (OMC). L'évaluation faite sur les quatre (04) premiers mois de l'année 2022 révèle quatre cent trente (430) cas de violation des indicateurs DR1 et DR2 relatifs aux seuils d'indisponibilité.
4. Par ailleurs, l'ARCEP a pu, à partir des lettres de notification que lui a adressées l'opérateur lui-même conformément à la décision n°068/ARCEP/DG/21 du 11 mars 2021 fixant le protocole de notification à l'ARCEP des incidents dans la fourniture des services de communications électroniques par les opérateurs, évaluer le temps d'indisponibilité du réseau au cours des quatre (4) premiers mois de l'année 2022. Les seuls cas régulièrement notifiés à l'ARCEP montrent que l'opérateur a accumulé au total vingt-quatre (24) jours d'indisponibilité de services de janvier à avril 2022.

## **III. RAPPEL DE LA PROCEDURE**

### **3.1. Ouverture de la procédure**

**Au vu de la gravité de la situation due à la recrudescence des cas d'indisponibilité et surtout de l'ampleur des violations des indicateurs de disponibilité de réseau (DR1 et DR2), le Directeur général de l'ARCEP a, conformément à ses prérogatives résultant de l'article 20 du décret n°2021-073/PR du 24 juin 2021, ouvert une procédure de sanction à l'encontre de MAT pour manquement à son obligation de disponibilité**

**permanente, continue et régulière des services de communications électroniques, suivant décision n°067/ARCEP/DG/22 du 28 avril 2022.**

La décision portant ouverture de la procédure de sanction a été notifiée à l'opérateur par lettre n°0915/ARCEP/DG/22 du 28 avril 2022.

### **3.2. Mise en demeure**

Après analyse de la situation du réseau de l'opérateur MAT, des manquements à son obligation de disponibilité permanente, continue et régulière dans la fourniture des services de communications électroniques, notamment le nombre élevé des cas d'indisponibilité du réseau et l'ampleur des violations des indicateurs DR1 et DR2 à la lumière des données recueillies sur la plateforme OMC, le Comité de direction de l'ARCEP a décidé de mettre en demeure l'opérateur MAT, pour manquements graves à son obligation de disponibilité permanente, continue et régulière des services de communications électroniques mobiles, suivant décision n°2022-005/ARCEP/CD du 02 juin 2022. Cette décision a notamment enjoint à MAT de : *« ...se conformer, dans un délai de trois (03) mois, à son obligation de disponibilité, continue et régulière des services, imposée par son cahier des charges »*.

### **3.3. Suivi de la mise en demeure et poursuite de la procédure**

Le suivi effectué à la suite de la mise en demeure révèle que la situation du réseau de MAT ne s'améliore pas ; l'opérateur n'arrivant toujours pas à corriger les cas d'indisponibilité de ses services.

Pire, près de vingt-quatre (24) mois après la mise en demeure, au lieu des améliorations attendues, il s'avère que le réseau de l'opérateur se dégrade de plus en plus. **En effet, il ressort de l'analyse des pièces et des données relevées à partir de la plateforme OMC versées au dossier par la Direction générale de l'ARCEP, que :**

- **Entre le 1<sup>er</sup> septembre 2022, fin de la période de mise en demeure, et le 31 mai 2024, la plateforme OMC a dénombré 7247 cas de violation des indicateurs DR1 et DR2.**
- **Au cours de la même période, l'opérateur a, conformément à la décision n°068/ARCEP/DG/21 du 11 mars 2021 fixant le protocole de notification à l'ARCEP des incidents dans la fourniture des services de communications électroniques par les opérateurs de communications électroniques, transmis à l'ARCEP trente-trois (33) courriers de notification faisant cas d'indisponibilité de services sur son réseau.**

**Ces données attestent indiscutablement que le niveau de disponibilité du réseau de l'opérateur mesuré à travers les indicateurs DR1 et DR2 est en forte dégradation.**

Face à ce constat, l'Autorité de régulation a décidé de poursuivre la procédure de sanction ouverte le 28 avril 2022 à l'encontre de MAT, conformément aux dispositions de l'article 20 de du décret n°2021-073/PR du 24 juin 2021 portant procédures de règlement de différends, de conciliation et de sanction devant l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Cette décision a été portée à la connaissance de MAT par lettre n°1143/ARCEP/DG/DJPC/24 du 06 juin 2024.

MAT a été invité par la même occasion à une audition, tenue le mercredi 19 juin 2024 par-devant le rapporteur désigné, afin de lui permettre de faire valoir ses moyens de défense.

Le 19 juin 2024, une délégation de MAT, conduite par son Directeur chargé des relations avec les institutions a été auditionnée par le rapporteur désigné.

### **3.4. Rapport complémentaire et pièces**

Le délai de trois (03) mois accordé à l'opérateur MAT par la décision de mise en demeure du 02 juin 2022, pour « *se conformer à son obligation de disponibilité, continue et régulière des services, imposée par son cahier des charges* » étant expiré sans que l'opérateur soit parvenu à régler ou à améliorer la disponibilité de son réseau, le rapporteur désigné a établi un rapport complémentaire contenant l'exposé des faits et les griefs retenus à l'encontre de MAT, en application des dispositions de l'article 21 du décret n°2021-073/PR du 24 juin 2021 portant procédures de règlement de différends, de conciliation et de sanction devant l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Ce rapport complémentaire a été notifié à MAT par lettre n°20/ARCEP/CD/24 en date du 03 juillet 2024 qui l'invitait à présenter ses observations écrites sur ledit rapport.

Par lettre Réf : 0894/24/MAT/DG du 10 juillet 2024, l'opérateur MAT a formulé ses observations écrites sur le rapport d'instruction complémentaire.

### **3.5. Audience devant le Comité de direction**

Par lettre N°23ARCEP/CD/24 du 16 juillet 2024, MAT a été convoqué pour une audience publique par-devant le Comité de direction de l'ARCEP prévue pour le 24 juillet 2024.

Ce jour, 24 juillet 2024, le Comité de direction en audience publique a entendu :

- le rapporteur désigné en ses rapports et explications ;
- la délégation de MAT, conduite par son Directeur général, en ses observations orales et moyens de défense ; considérant qu'au cours de l'audition tenue ce 24 juillet 2024, l'opérateur MAT a reconnu la matérialité des manquements qui lui sont reprochés, qu'il sollicite la prise en compte des circonstances atténuantes et qu'il demande la clémence de l'Autorité de régulation et un délai supplémentaire jusqu'à fin octobre 2024 pour corriger lesdits manquements ;
- le Directeur général de l'ARCEP en ses observations ;

## **IV. MOTIFS DE LA DECISION**

### **4.1. En la forme**

#### **4.1.1. Sur l'état du dossier de la procédure**

**Considérant que** le dossier de la procédure contient tous les éléments nécessaires pour permettre d'apprécier les manquements reprochés à MAT ; qu'il n'y a donc pas lieu à solliciter la production de pièces supplémentaires ou de requérir des actes d'instruction complémentaires ; qu'il convient en conséquence de conclure que le dossier de la présente

procédure est en état pour qu'il soit valablement délibéré conformément aux dispositions en vigueur ;

#### **4.1.2. Sur la régularité de la poursuite de la procédure**

**Considérant qu'**aux termes des dispositions de l'article 31 de la loi n°2012-018 du 17 décembre 2012 sur les communications électroniques (LCE), modifiée par la loi n°2013-003 du 19 février 2013, « *Lorsqu'un opérateur ou fournisseur de service ne satisfait pas aux obligations mises à sa charge, l'Autorité de régulation le met en demeure de remédier à la situation dans le délai qu'elle fixe. Si la mise en demeure reste sans suite, l'Autorité de régulation peut, [...], 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* » prévue.

**Considérant qu'**aux termes des dispositions de l'article 21 alinéa 4 du décret n°2021-073/PR 24 juin 2021 portant procédures de règlement de différends, de conciliation et de sanction devant l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, si l'opérateur mis en demeure « *ne se conforme pas à la mise en demeure dans les délais fixés, le rapporteur établit un rapport complémentaire contenant l'exposé des faits et les griefs retenus à charge de la personne mise en cause* » ;

**Considérant qu'**en l'espèce, MAT a été mis en demeure dans le cadre d'une procédure ouverte le 28 avril 2022, suivant décision n°2022-005/ARCEP/CD du 02 juin 2022 ; que cette décision impartissait à MAT un délai de trois (03) mois pour : « *se conformer à son obligation de disponibilité permanente, continue et régulière des services, imposée par son cahier des charges* » ;

**Considérant que** c'est à bon droit que l'ARCEP qui estime que la mise en demeure du 02 juin 2022 est restée sans effet pendant plus de vingt-quatre (24) mois, a adressé le 03 juillet 2024 à MAT, un rapport complémentaire conformément aux dispositions ci-dessus ; que par conséquent, la présente procédure, initiée par le Directeur général de l'Autorité de régulation mérite d'être déclarée régulière ;

#### **4.1.3. Sur le respect des délais**

##### **- le délai de présentation des observations**

**Considérant que** l'article 22 du décret n°2021-073/PR 24 juin 2021 portant procédures de règlement de différends, de conciliation et de sanction devant l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes dispose que « *Le Comité de direction transmet le rapport complémentaire à la personne mise en cause.*

*Il fixe les délais et conditions dans lesquels l'intéressé peut consulter le dossier d'instruction et recevoir copie des pièces du dossier. Il fixe également le délai dans lequel l'intéressé peut formuler des observations par écrit sur le rapport complémentaire. Les délais mentionnés au présent alinéa ne peuvent être inférieurs à sept (7) jours calendaires (...) » ;*

**Considérant qu'**en l'espèce, il est constant qu'il s'est écoulé au moins sept (07) jours entre le 03 juillet 2024, date de notification du rapport complémentaire et le 10 juillet 2024, date à laquelle, MAT a été invité à présenter ses dernières observations sur les éléments du dossier d'instruction ; que le délai dont a bénéficié l'opérateur paraît raisonnable dans la mesure où l'essentiel des éléments du dossier d'instruction provient des données collectées sur son

propre réseau et dont il est censé disposer dans le cadre du suivi des performances réelles de son réseau ;

**Considérant** qu'il se dégage de ces observations que le délai accordé à MAT est non seulement conforme aux dispositions ci-dessus, mais aussi raisonnable au regard du contenu du dossier d'instruction ; qu'ainsi, MAT a été suffisamment mis en mesure de faire valoir ses moyens de défense conformément au cadre réglementaire ;

- **le délai de comparution à l'audience de publique**

**Considérant** qu'en vertu de l'article 22 du décret n°2021-073/PR 24 juin 2021 portant procédures de règlement de différends, de conciliation et de sanction devant l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, le Comité de direction convoque la personne mise en cause à une audience contradictoire dans un délai minimum de sept (07) jours calendaires ;

**Considérant** que la convocation à l'audience contradictoire a été notifiée à l'opérateur le 16 juillet 2024, soit huit (08) jours avant la date de l'audience ; qu'il s'ensuit que le délai de convocation prévu a été également respecté ;

**4.2. Au fond**

**4.2.1. Rappel des prérogatives de l'Autorité de régulation et de l'obligation violée**

**Considérant** qu'en vertu des dispositions de l'article 65-p) et r) de la loi n°2012-018 du 17 décembre 2012 sur les communications électroniques modifiée par la loi n°2013-003 du 19 février 2013, l'Autorité de régulation a, entre autres, pour missions de veiller au respect des règles relatives aux licences et autorisations, agréments et cahier des charges associés et d'adresser en cas d'infraction à la loi, des mises en demeure de s'y conformer dans un délai déterminé ; que selon les dispositions de l'article 31 de la même loi, lorsque la mise en demeure adressée à un opérateur reste sans suite, il peut être prononcé à son encontre l'une des sanctions prévues à cet effet ;

**Considérant** que l'article 27.1 alinéa 1<sup>er</sup> du cahier des charges de MAT 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 cas 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 conforme aux objectifs fixés par l'Autorité de régulation » ;*

**Considérant** que pour sa part, l'arrêté n°005/MENTD/CAB du 12 août 2022 portant définition des indicateurs de qualité de services mobiles 2G, 3G, 4G et leurs seuils a mis en place des indicateurs dénommés "DR1" et "DR2", permettant d'évaluer la conformité du réseau par rapport aux exigences de disponibilité du réseau stipulées à l'article 27.1 ci-dessus ;

#### 4.2.2. Exposé des faits et griefs justifiant la poursuite de la procédure

**Considérant** qu'il est constant que suivant décision n°2022-005/ARCEP/CD du 02 juin 2022, MAT a été mis en demeure de se conformer à son obligation de disponibilité et de continuité de ses services dans un délai de trois (03) mois ;

**Considérant** qu'il ressort globalement du rapport d'instruction complémentaire que près de vingt-quatre (24) mois après la mise en demeure, la situation du réseau de l'opérateur ne fait que s'aggraver ; **que les données collectées sur le réseau de l'opérateur révèlent que le niveau de disponibilité du réseau de l'opérateur MAT mesuré au regard des indicateurs DR1 et DR2 est en forte dégradation** ; qu'en effet, l'évaluation des indicateurs de disponibilité du réseau effectuée à partir de la plateforme de supervision OMC depuis la fin de la période de mise en demeure (septembre 2022 à mai 2024) révèle 7247 cas de violation des indicateurs DR1 et DR2 ; qu'en outre, au moment de l'ouverture de la procédure de sanction, ces violations des indicateurs touchaient 23% des sites distincts de l'opérateur ; qu'en 2024, ce taux est passé à 36% des sites ;

#### 4.3. Exposé des moyens de défense de MAT

##### 4.3.1. Moyens soulevés lors de l'audition par-devant le rapporteur

**Considérant** que MAT ne conteste pas le non-respect des indicateurs DR1 et DR2 tel que cela ressort des données de la plateforme OMC ; que toutefois pour sa défense, il soutient que ces cas d'indisponibilité ont des causes extérieures indépendantes de sa volonté ; qu'il cite notamment les cas de coupure de fibre à l'occasion des travaux publics de construction d'infrastructures routières ou d'actes de vandalisme et des problèmes dans la fourniture de l'énergie primaire ;

**Considérant** qu'il déclare en outre que depuis l'ouverture à son encontre de la présente procédure, il a entrepris un certain nombre d'actions en vue d'améliorer la qualité et la disponibilité de son réseau ; qu'il souligne également que les améliorations relatives à la qualité de service qui sont intervenues sur son réseau et qui ont été reconnues par le ministère chargé des communications électroniques, l'ARCEP et la société NPERF, l'ont été au prix d'importants investissements réalisés ;

**Considérant** qu'il estime que les divers projets qu'il a mis en œuvre en vue de l'amélioration de son réseau ont entraîné une « *amélioration considérable de la disponibilité* » sur son réseau passant de 3570 minutes en 2015 à 138 minutes d'indisponibilité par site ; qu'il relève qu'entre 2022 et 2023, le temps moyen d'indisponibilité par site est estimé à 2,3 heures ; qu'il conclut qu'il y a une évolution dans l'amélioration de la qualité de service marquée par l'optimisation de la voix, une évolution du trafic voix en dépit des cas d'indisponibilité constatés ;

**Considérant** qu'il soutient qu'il réalise les meilleurs investissements qui puissent être faits dans la sous-région avec 38% de son chiffre d'affaires tout en déplorant la régulation tarifaire, notamment les tarifs de certains services du catalogue d'interconnexion de son concurrent ; que pour finir il s'engage à prendre, sans délai les dispositions suivantes :

- Harmoniser les procédés de calcul afin de mettre en place un suivi automatisé des indicateurs de la disponibilité du réseau (DR1, DR2) avec le support de l'équipe technique de l'ARCEP ;

- Échanger sur les difficultés de mise en œuvre stricte de la décision portant notification des incidents et trouver des consensus dans le cadre de la mise en œuvre des exigences du texte ;
- Mettre en place un mécanisme d'information d'avance en cas de nécessité de réalisation des opérations de maintenance préventive sur le réseau ;

#### 4.3.2. Observations écrites à la suite de la transmission du rapport complémentaire

**Considérant que** par lettre Réf : 0894/24/MAT/DG du 10 juillet 2024, MAT a formulé des observations sur le rapport complémentaire qui lui a été transmis ; que l'opérateur présente la synthèse de la réalisation des engagements qu'il avait pris suite à la sanction prononcée à son encontre le 18 mai 2021, notamment « *un plan d'actions dont la mise en œuvre devrait permettre d'améliorer la performance de son réseau et de se conformer à ses obligations de disponibilité permanente, continue et régulière des services...* » ; qu'il soutient que « *la mise en œuvre des mesures énumérées et les différents investissements réalisés ont permis de relever le niveau de disponibilité des services du fait de la mise en place de dispositifs de secours de l'énergie* » sur ses sites ; qu'il relève que le projet de réalisation de la redondance des liaisons de transmission par voie de mutualisation des infrastructures passives avec son partenaire TOGOCOM n'a pas avancé du fait du refus de collaboration de ce dernier ;

**Considérant que** dans ses observations, l'opérateur soutient qu'il n'y a pas lieu d'évoquer la violation des indicateurs DR1 et DR2 entre juin 2021 et avril 2022 au motif que celle-ci a déjà été sanctionnée par une amende régulièrement payée ; qu'il déplore le fait que les temps d'indisponibilité dus à la maintenance préventive réalisée à des heures creuses ainsi que l'activité des shelters (stations) mobiles utilisés de manière intermittente, aient été pris en compte, impactant ainsi les résultats ;

**Considérant que** l'opérateur souligne que suite à la mise en demeure, il a initié des commandes pour relever davantage le niveau de disponibilité de l'énergie tant dans ses différents centres techniques que sur ses sites ; qu'il s'est écoulé un temps entre ces commandes et la livraison puis la mise en service des équipements ; que suite aux premiers « accords » avec son concurrent, il a commandé et réceptionné depuis le milieu de l'année 2020 les équipements de mise en œuvre de la mutualisation des infrastructures ; que d'autres possibilités ont été explorées en vue de la mise en place d'une redondance plus efficace, notamment le partage des poteaux électriques de la CEET pour des ouvrages en aérien ;

**Considérant qu'**en ce qui concerne le suivi des indicateurs DR1 et DR2, l'opérateur souligne qu'il éprouve des difficultés pour les calculer ; qu'il déclare qu'en raison de ces difficultés il s'est basé sur des indicateurs internes de disponibilité ; qu'il a recruté un prestataire qui a la charge de l'automatisation du calcul des indicateurs DR1 et DR2 ; qu'il s'est rapproché de l'ARCEP pour organiser des séances de travail visant à affiner la compréhension des indicateurs et à valider les procédés de calcul en vue de converger vers une appréciation commune desdits indicateurs ;

**Considérant qu'**il relève en outre que, l'analyse des cas d'indisponibilité dans le rapport complémentaire « *fait ressortir une certaine baisse des indisponibilités au cours de l'année 2023 par rapport à l'année 2022 avant que la situation des indisponibilités ne se dégrade à partir de février 2024* » ; que cette période correspond à la crise énergétique au Togo « *qui est un événement exceptionnel subi* » ayant eu « *sans annonce préalable* », d'importantes répercussions sur son activité ; que compte tenu de l'ampleur de cette crise, elle n'a pu être prise en compte dans les mesures antérieures mises en place ; que pour s'adapter à cette

nouvelle donne, il a initié plusieurs nouvelles actions urgentes et a procédé à de nouvelles commandes pour l'acquisition de batteries au lithium et groupes électrogènes de nouvelle génération, dont le nombre et les dates d'exécution ont été indiquées ; que la crise énergétique constitue à son sens une circonstance atténuante qui devrait être prise en compte dans l'appréciation de la violation des indicateurs constatée depuis le mois de février 2024 ;

**Considérant que** MAT reconnaît qu'il est tenu à une obligation de résultat ; qu'il affirme toutefois, qu'au regard des causes exogènes qui ne sont pas dues à sa négligence, il importe de mettre en œuvre une brigade d'intervention dont l'objectif serait la sécurisation des infrastructures des opérateurs dont les coûts sont considérablement élevés ; qu'il rappelle que les projets lancés ont couvert les années 2021, 2022, 2023 et 2024 ; qu'il s'agit d'actions continues qui ont permis de doter ses sites de backup presque partout sur le territoire national ; qu'il soutient qu'il n'a pas fait mention des conditions financières de location de la fibre noire lors de l'audition par-devant le rapporteur désigné ;

**Considérant que** s'agissant du peu d'empressement à assurer l'adaptation permanente des moyens qu'il met en œuvre et de ses services aux exigences nouvelles, l'opérateur indique que ce point qualifié de sensible a été intégré dans sa stratégie de développement ; qu'il cite à cet effet la commande de batteries au lithium d'une meilleure durée d'autonomie, adaptées aux impacts de la crise énergétique afin de mieux conditionner ses sites en faisant passer la durée d'autonomie à plus de neuf (09) heures ;

**Considérant que** l'opérateur affirme que pour la sécurisation de la transmission, il a lancé depuis fin 2023, plusieurs projets dont un vaste projet de sécurisation et de fibrage de ses sites, la réalisation de plusieurs boucles en fibre optique, la construction de l'axe Lomé-Kpalimé-Atakpamé en fibre optique (Projet FOLKAL) ; que par ailleurs, en raison des difficultés rencontrées pour faire avancer le projet de sécurisation de son backbone Atakpamé-Cinkassé par voie de mutualisation des infrastructures avec son concurrent par la location de fibre noire, l'opérateur soutient avoir déjà réalisé des études avec l'opérateur CSquared ayant abouti à une entente pour le lancement de la sécurisation de l'axe Kara-Sokodé, extensible à Sotouboua ; que les travaux sont planifiés pour le 3<sup>ème</sup> trimestre 2024 et seront lancés dès l'obtention de l'autorisation de l'étude d'impact environnemental pour la zone ; que d'autres pistes en cours d'étude seront partagées avec l'ARCEP dès que possible ; que des études sont également en cours avec CSquared pour la meilleure option alternative de la couverture du tronçon Kara-Cinkassé ;

**Considérant que** l'opérateur tient à relever que les délais administratifs pour l'obtention des autorisations nécessaires au démarrage des travaux entraînent un décalage dans la mise en œuvre des projets annoncés ; qu'il souligne qu'il a eu à saisir l'ARCEP à plusieurs reprises au sujet de ses difficultés à mettre en place une redondance pour son réseau de transmission en fibre optique via la prérogative qui lui est offerte par les textes réglementaires en matière de mutualisation des infrastructures et d'accès ; qu'il a saisi son concurrent à plusieurs reprises en vue d'organiser un survey commun ; qu'à la date de transmission de ses observations, sa dernière relance datée du 14 juin 2024 est restée sans suite ;

**Considérant que** l'opérateur relève que l'exécution des projets dans la partie septentrionale du pays est aujourd'hui une opération risquée ; qu'il a quand même prévu de nouveaux sites dans cette zone ; que les difficultés de maintenance et d'intervention immédiate au niveau de ces zones devraient être prises en compte dans l'évaluation des indicateurs de permanence et de continuité de services ; qu'il relève qu'après avoir procédé à la comparaison des valeurs DR1 et DR2 calculées par l'ARCEP et par lui-même, il constate qu'il existe des divergences

entre les résultats du fait « des difficultés de compréhension de la définition » des indicateurs ; que selon ses calculs, il note une amélioration en 2023 par rapport à 2022 de 62% et une dégradation en 2024 par rapport à 2023 du fait de la crise énergétique en ce qui concerne le DR1 ; que s’agissant du DR2, il y a eu une amélioration de 10% en 2023 par rapport à 2022 et une dégradation en 2024 par rapport à 2023 toujours du fait de la crise énergétique ; qu’à l’inverse, les données fournies par l’ARCEP montrent une amélioration d’environ 9% entre 2022 et 2023 et une dégradation d’environ 37% entre 2023 et 2024 pour DR1 et DR2 ;

**Considérant que** pour le suivi des cas d’indisponibilité sur ses sites, l’opérateur déclare qu’il fait un suivi global des sites comme cela se fait dans la sous-région par les autres filiales du groupe auquel il appartient et ce, à travers un calcul global mensuel du temps de l’indisponibilité réparti par causes ; qu’il soutient enfin que l’exploitation de son réseau mobile nécessite des opérations de maintenance préventive pour anticiper d’éventuels incidents qui pourraient interrompre la continuité de service ; qu’il fournit la liste des opérations planifiées en 2024 ; qu’il demande que les sites objet de cette planification soient exclus de l’évaluation des indicateurs DR1 et DR2 ;

#### 4.4. Discussion et analyse

**Considérant que** la procédure de sanction à l’encontre de MAT a été initiée sur le fondement de la violation de l’obligation de disponibilité du réseau inscrite à l’article 27.1 du cahier des charges de l’opérateur dont l’évaluation de la conformité se mesure à travers les indicateurs DR1 et DR2 ; qu’il importe de caractériser les manquements constatés avant d’en tirer les conséquences de droit ;

##### 4.4.1. Sur la caractérisation de la violation des indicateurs DR1 et DR2

**Considérant que** pour établir les manquements reprochés à MAT, le rapport complémentaire corroboré par les pièces du dossier d’instruction, pointe de nombreux cas de violation des indicateurs DR1 et DR2 et des situations flagrantes d’indisponibilité ;

**Considérant que** les cas de violation de l’obligation de disponibilité du réseau matérialisés par les relevés des indicateurs DR1 et DR2 sur l’indisponibilité du réseau de MAT depuis avril 2022, date d’ouverture de la présente procédure de sanction, jusqu’en mai 2024 se présentent comme suit :

Période		Nombre de cas de violation DR1	Nombre de cas de violation DR2	Total	
	Septembre	24	159	2022 (a+b)	1236 (g)
	Octobre	28	206		
	Novembre	38	281		
	Décembre	41	459		
Total 2022		131 (a)	1105 (a)		
2023	Janvier	47	280	2023 (c+d)	2530 (h)
	Février	23	154		
	Mars	30	183		
	Avril	40	211		
	Juillet	120	237		
	Août	27	196		
	Septembre	39	262		
	Octobre	32	251		
	Novembre	22	189		
	Décembre	30	157		

Total 2023		410 (c)	2120 (d)		
<b>2024</b>	Janvier	41	251	<b>2024 (e+f)</b>	<b>3481 (i)</b>
	Février	136	380		
	Mars	154	618		
	Avril	84	468		
	Mai	297	1052		
Total 2024		712 (e)	2769 (f)		
Sous-total 1 (a+c+e)		1253	-		
Sous-total 2 (b+d+f)		-	5994		
<b>TOTAL GENERAL (g+h+i)</b>				<b>7247</b>	

(Tableau 1 : Cas de violation des indicateurs DR1 et DR2 d'avril 2022 à mai 2024)

**Considérant que les vagues d'indisponibilité sur le réseau de MAT ne résultent pas des seules constatations de l'ARCEP ; qu'étant tenu de notifier à l'Autorité de régulation, conformément à la réglementation en vigueur tous les cas d'indisponibilité que connaît son réseau, MAT a lui-même signalé de nombreux cas d'indisponibilité dont ceux survenus par exemple aux dates ci-après :**

<b>Date</b>	<b>Incident</b>	<b>Références lettres</b>
07/10/2022	Coupure de la FO par une crue des courants d'eau	2023/22/MAT/DG
17/11/2022	Mauvaise définition du CGI (Cell global identity) au niveau Core de 16 sites	2295/22/MAT/DG
23/11/2022	Dysfonctionnement au niveau des équipements terminaux de transmission de Kpomé rendant inactif les interfaces WAN	2330/22/MAT/DG
23/11/2022	Dysfonctionnement au niveau des équipements terminaux de transmission d'Anfoin rendant inactif les interfaces WAN	2330/22/MAT/DG
24/07/2023	Congestion sur les nœuds d'interconnexion	1484/23/MAT/DG
10/07/2023	Coupure de fibre optique Anié et Sotouboua	1371/23/MAT/DG
05/07/2023	Coupure de fibre optique Kpémé et Aného	1365/23/MAT/DG
24/08/2023	Coupure de câble fibre optique Axe Atakpamé-Anié	1755/23/MAT/DG
09/03/2022	Coupure de la liaison de transmission entre Nétimé et Bassadji	0567/23/MAT/DG
05/07/2023	Coupure de fibre entre Kpémé et Aného	1365/23/MAT/DG
08/07/2023	Coupure de fibre entre Anié et Sotouboua	1371/23/MAT/DG
07/09/2023	Incident de coupure de la fibre optique, Axe Kara-Kantè	1886/23/MAT/DG
03/10/2023	Coupure de la fibre optique, Axe Kara-Niamtougou	2090/23/MAT/DG
19/11/2023	Incident de coupure de la fibre optique, Axe Kara-Niamtougou	2412/23/MAT/DG
09/12/2023	Incident de coupure de fibre entre Kpémé et Aného	2584/23/MAT/DG/DRS
22/01/2024	Incident de coupure de fibre entre Anié et Sotouboua	0135/24/MAT/DG/DRS
23/01/2024	Perturbation des services dans la zone de Koussountou	0148/24/MAT/DG/DRS
27/01/2024	Incident de coupure de la fibre optique, Axe Tsévié-Notsè	0162/24/MAT/DG
26/01/2024	Court-circuit dans le cabinet de transmission d'Assahoun Fiagbé	0161/24/MAT/DG
13/02/2024	Dysfonctionnement des routeurs MPBN	0340/24/MAT/DG/DRS
16/03/2024	Incident de coupure de la fibre optique, Axe Anié-Notsè	0505/24/MAT/DG

20/03/2024	Indisponibilité du backbone fibre optique entre Anié-Sotouboua	0516/24/MAT/DG
21/04/2024	Indisponibilité des services internet voix et data mobile sur 19 sites	0584/24/MAT/DG/DRS
25/04/2024	Incident sur la liaison de transmission en fibre optique	0590/24/MAT/DG
08/05/2024	Coupure de la fibre ainsi que le backbone international qui transporte la capacité en direction du Burkina Faso	0677/24/MAT/DG
30/05/2024	Coupure de la liaison de transmission en fibre optique entre Kara et Niamtougou	0702/24/MAT/DG/DRS

(Tableau 2 : Notifications d'incidents par MAT)

**Considérant** qu'il importe de préciser que ces incidents ainsi que leurs causes sont également étayés par les résultats de la base de données issus de la plateforme de mesure de l'Autorité de régulation, dont les données brutes correspondent d'ailleurs à celles fournies par MAT ; **que ces données communiquées à l'opérateur dans le cadre de la présente procédure de sanction sont donc incontestables ;**

**Considérant que** MAT ne conteste pas non plus la matérialité des cas d'indisponibilité relevés à partir des indicateurs de disponibilité de services sur le fond ;

**Considérant qu'il est constant que les manquements reprochés à MAT ne sont pas des faits ponctuels ou isolés ; qu'il s'agit d'une situation qui perdure et que l'opérateur ne parvient visiblement pas à régler ;**

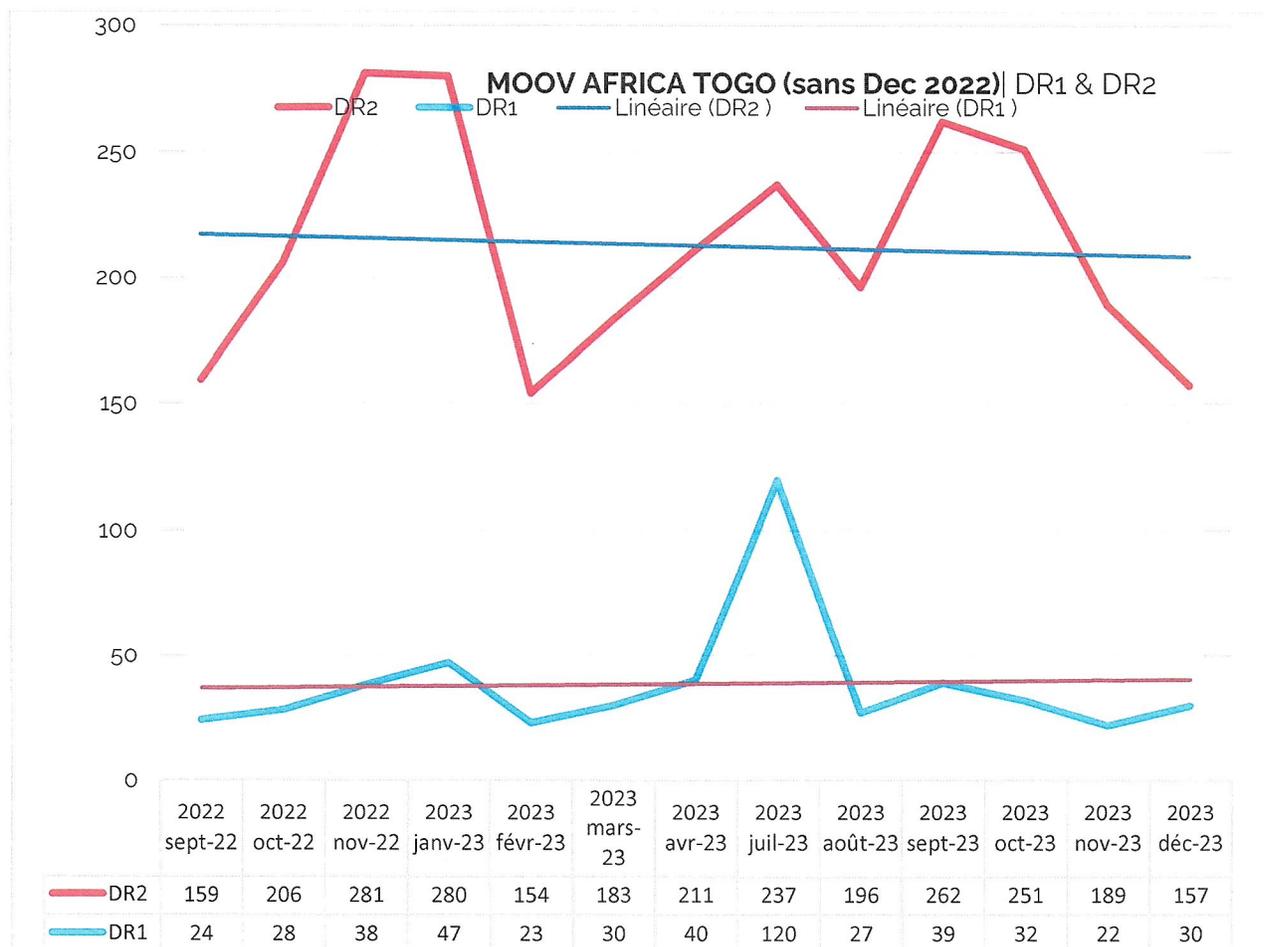
**Considérant que depuis l'ouverture de la procédure de sanction en avril 2022, la violation des indicateurs n'a cessé ni même ralenti ;** que la disponibilité sur le réseau de MAT ne connaît pas d'amélioration ; que pire, plus le temps passe, plus le nombre de cas de violation des indicateurs grimpe ;

**Considérant qu'il résulte du dossier d'instruction que ces cas d'indisponibilité reconnus par MAT l'ont été de manière constante depuis la mise en demeure ;** que dans les faits, les services de l'opérateur ont été fréquemment indisponibles pendant plusieurs heures, dont le cumul équivaut à de nombreux jours sur l'ensemble de la période concernée ; que ces cas sont de ce fait suffisamment graves pour justifier la poursuite de la procédure de sanction ayant donné lieu à la mise en demeure ;

**Considérant que** MAT tente malgré tout d'imputer la responsabilité de ces cas d'indisponibilité à des causes exogènes ; qu'il fait valoir que ses efforts d'investissements ont contribué à une amélioration de la situation jusqu'en 2023 et que la reprise des cas d'indisponibilité de services constatés à partir du mois de février 2024 est due à la crise énergétique qui sévit au Togo ;

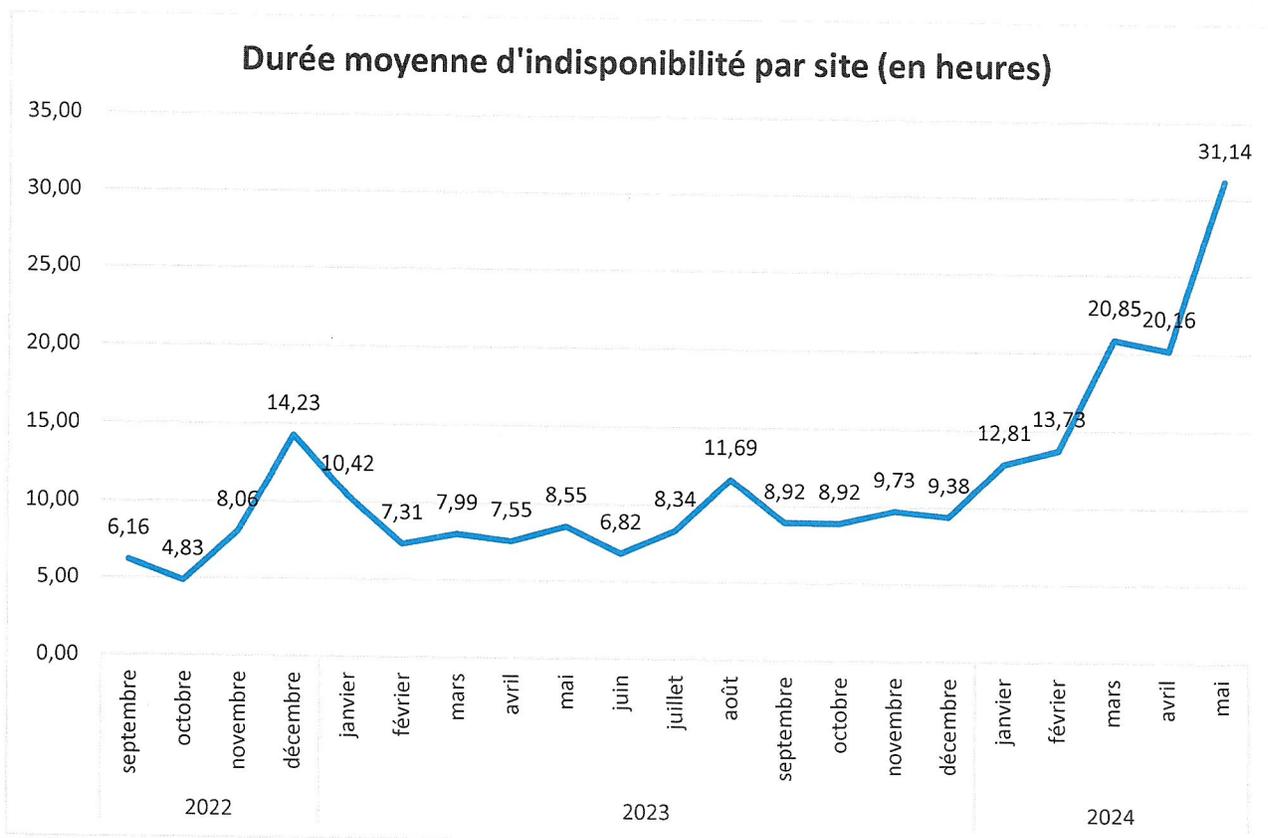
**Considérant toutefois que** l'ARCEP note sur la base des données de l'OMC provenant du réseau de MAT que depuis le mois de septembre 2022, fin de la mise en demeure, jusqu'en décembre 2023, aucune amélioration n'a été constatée ; qu'en effet, que ce soit pour "DR1" ou "DR2", les lignes de tendance sont quasi horizontales, montrant une très légère baisse vers la fin de l'année 2023 concernant "DR2" et une légère hausse s'agissant de "DR1" ; que quant au nombre de violations, la situation en septembre 2022 affichait 159 cas de violation "DR2" contre 157 en décembre 2023 ; qu'en dehors du mois de février 2023, la situation du réseau n'est pas meilleure par rapport à ce qu'elle était en septembre 2022 ; que le nombre de cas de violation de "DR1" en septembre 2022 était de 24 contre 30 en

décembre 2023 ; que sur cette période, seul le mois de novembre 2023 a connu deux (02) cas en moins ;



(Graphique 1 : Évolution des violations des indicateurs DR1 et DR2)

**Considérant** par ailleurs que contrairement à ce qu'affirme MAT, la courbe de tendance des durées d'indisponibilité moyennes par site montre plutôt une aggravation de la situation depuis le mois de septembre 2022 en dépit du prétendu plan d'actions et d'investissements mis en œuvre pour corriger la situation de départ ; que ceci n'est guère surprenant dans la mesure où l'opérateur n'a pas mis en œuvre les redondances nécessaires pour garantir une disponibilité de ses services conformément à l'article 27.1 de son cahier des charges ; qu'il reconnaît lui-même qu'une grande part des cas d'indisponibilité de ses services sont dus aux coupures de son backbone de transmission nationale en fibre optique ; qu'or, malgré les avancées favorables sur le plan réglementaire notamment l'arrêté sur la mutualisation des infrastructures et l'existence de l'offre de la location de fibre noire dans les catalogues d'interconnexion et d'accès, le réseau de transmission nationale de MAT n'est pas du tout redondé jusqu'à présent, surtout dans la partie septentrionale du pays où est enregistrée la majorité des coupures, donc les cas d'indisponibilité de services les plus importants ;



(Graphique 2 : Durée moyenne d'indisponibilité par site)

**Considérant qu'il** résulte de l'ensemble de ces constatations que les services fournis par MAT connaissent des cas d'indisponibilité avérés ; que ces cas sont d'une gravité certaine en raison de leur localisation, de leur durée, du nombre de localités et d'abonnés affectés ainsi que des désagréments occasionnés à ces derniers ; qu'en effet, en plus des difficultés constantes de communication et de leurs conséquences sur leur vie et leurs activités au quotidien, les abonnés subissent des pertes financières incontestables du fait de l'épuisement de leurs recharges "forfait" non utilisées pendant les périodes d'indisponibilité qu'ils sont obligés de racheter ;

**Considérant que** les manquements reprochés à MAT sont d'autant plus graves qu'alors que l'on s'attendait à noter une amélioration de la situation antérieure, l'on assiste au contraire, plus de vingt-quatre (24) mois après la mise en demeure du 02 juin 2022, à un accroissement de plus en plus grave des cas d'indisponibilité des services de l'opérateur ;

**Considérant qu'il** est établi en définitive que les services de MAT n'ont pas été disponibles comme l'exige pourtant l'article 27.1 de son cahier de charges ; que la procédure de sanction pour manquements à son obligation de disponibilité permanente, continue et régulière des services reprochés à l'opérateur est donc fondée ;

#### **4.4.2. Sur le caractère inopérant de l'énumération des moyens et actions mis en œuvre par MAT**

**Considérant que** MAT est tenu à une obligation de résultat en matière de disponibilité permanente, continue et régulière des services de communications électroniques et non à une obligation de moyen ; que cette obligation prévaut même en cas d'intervention technique préventive sur son réseau où il lui appartient de prendre toutes les mesures utiles pour éviter l'interruption des services ;

**Considérant qu'**au regard de la nature de l'obligation en cause, l'énumération de moyens et actions mis en place est sans aucune incidence sur la caractérisation des manquements, dès lors que l'Autorité de régulation n'a constaté aucun effet positif sur la disponibilité du réseau de l'opérateur ; que par ailleurs, l'opérateur ne parvient pas à démontrer lui-même ce en quoi la mise en œuvre dudit plan d'actions a contribué à mettre fin aux dysfonctionnements constatés sur son réseau ;

#### **4.4.3. Sur la confusion entretenue au sujet de la reconnaissance décernée à l'opérateur**

**Considérant qu'**il est certes constant qu'avec l'étude publiée par le cabinet NPerf, MAT a été reconnu premier opérateur de la sous-région ouest africaine sur la qualité d'expérience internet ; qu'il a, à ce titre, reçu les félicitations de l'ARCEP et du ministère de l'économie numérique et de la transformation digitale ;

**Considérant toutefois que** cette reconnaissance ne concerne que la qualité des services internet de l'opérateur et non la disponibilité de ceux-ci ; que ce qui est reproché à MAT en l'espèce, c'est le non-respect de son obligation de disponibilité permanente, continue et régulière des services ; qu'en se prévalant de cette reconnaissance en la présente cause, l'opérateur tente de faire l'amalgame entre ces deux exigences distinctes ; que ce moyen doit aussi être écarté ;

#### **4.4.4. Sur l'inexistence des cas de force majeure**

**Considérant qu'**en exécution de l'obligation souscrite à l'article 27.1 de son cahier de charges, MAT s'est engagé à adapter en permanence les moyens qu'il met en œuvre ainsi que ses services aux exigences nouvelles, afin de permettre que ceux-ci soient disponibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, sauf en cas de force majeure ;

**Considérant qu'**en l'espèce, MAT prétend que certains des incidents relevés résultent du fait des tiers ; qu'il mentionne à ce propos les actes de vandalisme commis sur ses sites ; la coupure de la fibre par les entreprises en charge des travaux de construction des infrastructures routières et la défaillance dans la fourniture de l'énergie primaire ;

**Considérant qu'**il convient de faire observer que le fait des tiers ne constitue pas une cause valable d'exonération de la responsabilité d'un titulaire de licence à qui il est reproché un manquement à l'obligation de disponibilité permanente et continue des services ; qu'en plus, il appartient à MAT d'adapter en permanence ses moyens et services à ces différentes situations qui ne sont ni nouvelles ni extraordinaires eu égard à l'environnement économique et social dans lequel évolue l'opérateur ; que des solutions notamment de redondance existent pour éviter ces situations d'indisponibilité ; que par conséquent, il y a lieu de retenir que les faits imputés par MAT aux tiers ne sont pas de nature à justifier valablement le non-respect de son obligation ;

**Considérant que** les désagréments liés aux coupures de câbles auraient pu être évités si MAT avait fait de la conformité aux indicateurs DR1 et DR2 une priorité ; qu'en ce qui concerne la sécurisation du réseau de transmission qui constitue avec l'approvisionnement en énergie l'une des causes invoquées, il suffisait que l'opérateur consente à faire les investissements nécessaires pour procéder à la construction de son propre backbone pour la redondance ou à la location du backbone de son concurrent, à partir soit du mécanisme de partage d'infrastructures dont la mise en œuvre est rendue possible grâce à l'arrêté

n°007/MENTD/CAB du 12 août 2022, portant sur le partage d'infrastructures, soit des offres disponibles dans les catalogues d'interconnexion et d'accès approuvés par l'Autorité de régulation ;

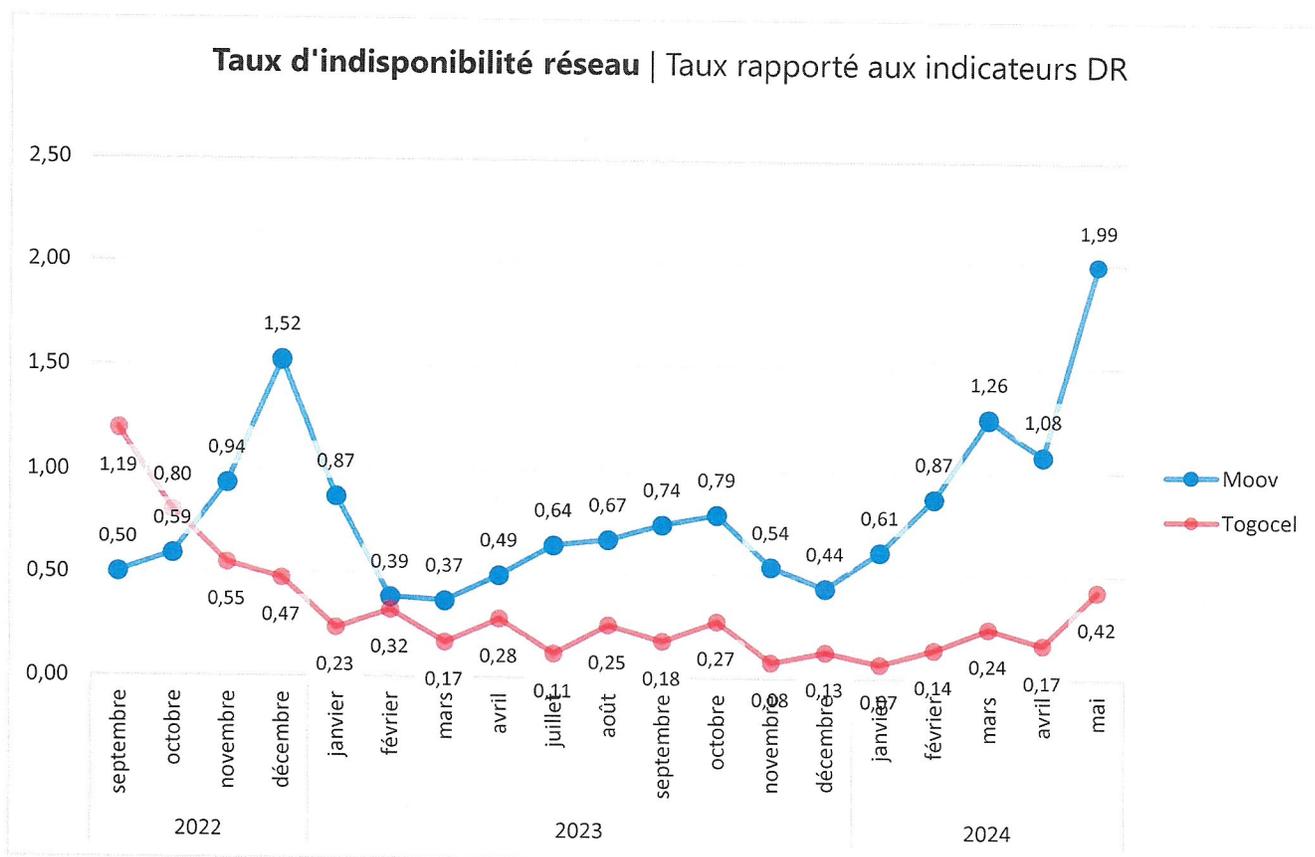
**Considérant que** dans les faits, la rupture du backbone en fibre optique ou tout autre moyen de transmission ne constitue pas une fatalité dans l'exploitation d'un réseau de communications électroniques ; qu'à défaut de pouvoir empêcher les coupures de backbone, l'opérateur a la possibilité, voire l'impérieux devoir, de maîtriser les désagréments ou les conséquences inhérentes à ces coupures en sécurisant son réseau grâce à la redondance de ses équipements ou moyens d'exploitation qui est un principe sacro-saint gouvernant l'action de tout exploitant de réseau ;

**Considérant qu'**en sa qualité de professionnel, MAT ne saurait ignorer que le contexte socio-économique dans lequel il évolue est caractérisé entre autres par les différents éléments extérieurs évoqués et que ceux-ci sont susceptibles d'entraîner des coupures de ses câbles ou de son backbone ; qu'ainsi, le fait pour lui de n'avoir pas pris de façon proactive toutes les dispositions nécessaires pour éviter les conséquences de ces faits sur la disponibilité de son réseau et ses services constitue une violation flagrante de ses obligations inscrites à l'article 27.1 de son cahier des charges ;

**Considérant qu'**il ressort de l'analyse de l'ensemble des éléments du dossier que MAT est bien conscient des mesures à mettre en œuvre pour corriger les indisponibilités liées aux coupures de son backbone d'autant plus qu'il avait pris des engagements dans ce sens, après la première sanction dont il avait écopé pour cause de violation de son obligation de disponibilité permanente, continue et régulière de ses services ; qu'il s'ensuit que si la situation perdure, c'est simplement parce que l'opérateur n'a pas voulu supporter les coûts liés à la location de la fibre noire auprès de son concurrent, ainsi que cela ressort de sa lettre n°1887/23/MAT/DG/DS du 8 septembre 2023 transmise à l'ARCEP ; qu'il a donc fallu la poursuite de la présente procédure de sanction pour que MAT saisisse son concurrent d'une demande de survey technique en vue de la location de la fibre noire ; qu'en conséquence, il est clairement établi que l'opérateur ne s'est jamais véritablement engagé dans la recherche effective et définitive d'une solution de redondance ; que si l'opérateur l'avait réellement voulu, il aurait pu trouver une solution à la situation qui est plus récurrente dans la partie septentrionale du pays et où la faible densité des sites existants entraîne un "black-out" total des clients de l'opérateur en cas d'indisponibilité, ceci parfois pendant plusieurs heures, voire des jours ;

**Considérant qu'**à propos des cas d'indisponibilité liés aux coupures dans la fourniture de l'énergie primaire, les constats sur le terrain laissent peu de doute sur l'absence d'engagement véritable de l'opérateur en vue de se conformer aux exigences réglementaires relatives à la disponibilité du réseau à travers les indicateurs DR1 et DR2 ; qu'en effet, les dysfonctionnements dans la fourniture en continu de l'énergie primaire de la CEET n'ont débuté qu'au mois de février 2024, alors que les indisponibilités du réseau de MAT sont récurrentes et en évolution constante depuis plusieurs mois ;

**Considérant qu'**il n'est pas surabondant d'indiquer que la crise énergétique est, en soi, loin d'être une fatalité, d'autant plus que des secteurs d'activités pourtant soumis à un régime moins rigoureux ont su s'organiser pour maintenir la fourniture de leurs services ; que mieux, même dans le secteur des communications électroniques, les données recueillies au cours de la même période relativement au concurrent de MAT sur le marché togolais reflètent une meilleure résilience de celui-ci, sans nul doute grâce à la mise en place d'une redondance conséquente ;



**Considérant** qu'il résulte du dossier d'instruction qu'au cours de l'année 2024, les cas d'indisponibilité ont été croissants avec un pic au mois de mai 2024 ; qu'en effet, avec deux fois moins de sites, MAT a eu quatre (4) fois plus d'indisponibilité que son concurrent ; que les difficultés de fourniture de l'énergie primaire ne sont pas suffisantes pour justifier le nombre élevé de violations constatées, car en réalité avant même cette période marquée par la fourniture irrégulière de l'énergie primaire, l'opérateur affichait déjà un tableau sombre en matière de disponibilité de ses services ; que c'est ce qui transparait de la courbe ci-dessus qui montre que de septembre 2022 à janvier 2024, MAT n'est jamais parvenu à résoudre le problème des indisponibilités ; que le réseau MAT a constamment fonctionné en violation des indicateurs DR1 et DR2 ; que l'imputation par MAT des manquements constatés à la crise énergétique n'est donc pas justifiée ;

**Considérant par ailleurs que** si l'opérateur est tenu d'exécuter des actions de maintenance préventive régulière dans le cadre de l'exploitation de son réseau, il est évident que la disponibilité du réseau ne doit pas être sacrifiée au profit de ces actions programmées, peu importe le moment de leur mise en œuvre ; qu'en effet, une bonne redondance des équipements devrait permettre d'assurer la disponibilité du réseau même au cours de la maintenance ; qu'en tout état de cause, la maintenance ne constitue pas non plus un cas de force majeure ; qu'il convient dès lors de rejeter la demande de l'opérateur tendant à exclure de l'évaluation des indicateurs DR1 et DR2 les cas d'indisponibilité pour cause de maintenance ;

**Considérant** qu'il résulte de l'ensemble de ces constatations, qu'aucune des causes invoquées par MAT ne peut être considérée comme un cas de force majeure l'empêchant de respecter son obligation de disponibilité permanente, continue et régulière des services de communications électroniques ; qu'en conséquence les manquements reprochés à l'opérateur sont donc caractérisés ;

#### 4.4.5. Sur l'indisponibilité des sites mobiles

Considérant qu'en l'espèce, MAT estime que les cas d'indisponibilité retenus par le régulateur prennent en compte à tort l'activité des shelters (stations) mobiles utilisés de manière intermittente ; que cela impacte négativement les résultats ;

**Considérant que** par définition les shelters mobiles ne sont utilisés qu'occasionnellement soit, pour le renforcement des sites qui connaissent spécialement un accroissement du trafic dû à un évènement spécial comme par exemple les événements culturels, les fêtes traditionnelles qui se tiennent au cours d'une période de l'année, soit pour suppléer un site momentanément indisponible pour travaux ; qu'il est donc admis, que ces sites mobiles peuvent être éteints à la fin de la mission, sans que cette extinction puisse être prise en compte par l'Autorité de régulation dans l'évaluation des indisponibilités DR1 et DR2 ;

**Considérant toutefois que** le retrait des cas d'indisponibilité résultant de l'extinction des shelters mobiles est sans grande incidence sur le nombre total de cas relevés sur le réseau de l'opérateur tel que l'indique le tableau ci-après :

Période		Violation DR1		Violation DR2		Pourcentage de contribution des sites mobiles aux violations	
		Avec sites mobiles	Sans sites mobiles	Avec sites mobiles	Sans sites mobiles	DR1	DR2
<b>2022</b>	Septembre	24	23	159	129	$(a-b)/100 = 0,02\%$ (m)	$(c-d)/100 = 0,82\%$ (n)
	Octobre	28	27	206	175		
	Novembre	38	38	281	260		
	Décembre	41	41	459	459		
Total 2022		131 (a)	129 (b)	1105 (c)	1023 (d)		
<b>2023</b>	Janvier	47	47	280	280	$(e-f)/100 = 0,02\%$ (o)	$(g-h)/100 = 2,07\%$ (p)
	Février	23	23	154	154		
	Mars	30	30	183	174		
	Avril	40	40	211	181		
	Juillet	120	120	237	206		
	Août	27	27	196	165		
	Septembre	39	39	262	232		
	Octobre	32	32	251	227		
	Novembre	22	21	189	163		
	Décembre	30	29	157	131		
Total 2023		410 (e)	408 (f)	2120 (g)	1913 (h)		
<b>2024</b>	Janvier	41	41	251	220	$(i-j)/100 = 0,02\%$ (q)	$(k-l)/100 = 1,37\%$ (r)
	Février	136	135	380	352		
	Mars	154	154	618	587		
	Avril	84	84	468	438		
	Mai	297	296	1052	1035		
Total 2024		712 (i)	710 (j)	2769 (k)	2632 (l)		
Sous-total 1 (a+e+i)		1253					
Sous-total 2 (b+f+j)			1247				
Sous-total 3 (c+g+k)				5994			
Sous-total 4 (d+h+i)					5568		
<b>TOTAL GENERAL AVEC STATION MOBILE (sous-total 1 + sous-total 3)</b>						<b>7247 (s)</b>	
<b>TOTAL GENERAL SANS STATION MOBILE (sous-total 2 + sous-total 4)</b>						<b>6815 (t)</b>	

POURCENTAGE CONTRIBUTION STATIONS MOBILES AUX VIOLATIONS DR1 (sous-total 1 - sous-total 2)/100	0,06% (u)	
POURCENTAGE CONTRIBUTION STATIONS MOBILES AUX VIOLATIONS DR1 (sous-total 3 - sous-total 4)/100	4,26% (v)	
POURCENTAGE TOTAL CONTRIBUTION STATIONS MOBILES AUX VIOLATIONS DR1 ET DR2 (u+v)	4,32%	

(Tableau 3 : Tableau relatif à la gravité des violations DR1 et DR2 avec ou sans sites mobile)

Qu'ainsi, sans prendre en compte les indisponibilités inhérentes des sites mobiles, les manquements de MAT vis-à-vis des indicateurs DR1 et DR2 restent caractérisés ;

#### 4.4.6. Sur la violation des indicateurs DR1 et DR2 entre juin 2021 et avril 2022

**Considérant que** selon MAT, la violation des indicateurs DR1 et DR2 entre juin 2021 et avril 2022 échappe à la présente procédure dans la mesure où elle a déjà été sanctionnée par une amende régulièrement payée ;

**Considérant cependant qu'**en exécution de la décision n°2021 -003/CD/21 du 18 mai 2021, MAT disposait d'un délai de trois (03) mois, au terme duquel tous cas d'indisponibilité ou de rupture de continuité et de permanence dans la fourniture de ses services sera considéré comme de la récidive ; Considérant que la direction générale de l'ARCEP n'a jamais manqué de rappeler cette disposition de la sanction à l'opérateur ;

**Considérant qu'**au regard de la précédente sanction visant les mêmes faits, la violation des indicateurs DR1 et DR2 entre juin 2021 et avril 2022 caractérise la récidive ; qu'il est donc justifié de considérer les manquements constatés au cours de cette période dans le cadre de la présente procédure dans le seul but de caractériser la récidive ;

#### 4.4.7. Sur les effets des manquements constatés

**Considérant que** l'indisponibilité des services de MAT s'avère grave au regard notamment des circonstances de la survenue des cas, du contexte actuel, des zones impactées, de leur durée et de leurs impacts sur les abonnés estimés à des centaines de milliers de personnes ; que cette gravité à laquelle s'ajoute la matérialité des faits et griefs en cause permet de conclure que la mise en demeure adressée à MAT n'a pas été suivie d'effet ; qu'il est à noter que les cas d'indisponibilité visés dans la présente procédure ont eu un fort impact négatif sur les populations des zones entières ou des localités du pays ; qu'à titre d'illustration, on peut relever les cas ci-après :

Date incident	Zone	Durée de l'incident (h)	Nombre total de sites affectés	Estimation du nombre d'abonnés impactés
Samedi 8 juillet 2023	REGION CENTRALE, KARA ET SAVANES	22	108	552 323
Samedi 27 janvier 2024	REGION DES PLATEAUX	19	47	250 483
Mercredi 20 avril 2022	REGION DES SAVANES	19	43	212 785

Mercredi 8 mai 2024	REGION CENTRALE, KARA ET SAVANES	14	168	766 039
Samedi 25 mai 2024	PREFECTURE DE TCHAMBA	13	17	38 040
Vendredi 1 avril 2022	REGION DE LA KARA	12	21	43 946
Lundi 30 octobre 2023	REGION DES PLATEAUX	10	46	246 497
Vendredi 17 mai 2024	PREFECTURE DE EST-MONO	8	11	34 231
Samedi 16 mars 2024	REGION DES PLATEAUX	8	46	250 257

(Tableau 4 : Tableau présentant la gravité des violations et leur impact sur les populations)

Le tableau ci-dessus montre que :

- le samedi 8 juillet 2023, toute la zone de la région des savanes, de la Kara et centrale a subi l'indisponibilité du réseau de MAT durant 22 heures de temps, impactant 108 sites qui abritaient en permanence 552 323 abonnés au réseau de l'opérateur ;
- le samedi 27 janvier 2024, la région des plateaux a subi 19 heures d'indisponibilité du réseau de MAT, impactant 250 483 abonnés au réseau de l'opérateur ;
- le mercredi 20 avril 2024, la région des savanes a subi 19 heures d'indisponibilité du réseau de MAT, impactant 212 785 abonnés au réseau de l'opérateur ;
- le mercredi 8 mai 2024, les régions des savanes, de la Kara et du Centrale ont subi 14 heures d'indisponibilité du réseau de MAT, impactant 766 039 abonnés au réseau de l'opérateur.

Qu'il existe également une autre catégorie de violation grave des indicateurs avec des indisponibilités qui touchent des sites isolés pendant de longues heures comme le montre par exemple le tableau ci-après :

Date incident	Zone	Durée de l'incident (h)	Nombre total de sites affectés	Estimation du nombre d'abonnés impactés
12/05/2024 au 06/06/2024	OLOUTOUKOU	565	1	598
03/08/2023 au 24/08/2023	DJAMDE	509	1	412
27/04/2024 au 09/05/2024	MASSEDENA	282	1	1 124
15/02/2024 au 26/02/2024	GOUBI	260	1	1 322
15/02/2024 au 26/02/202	KATI	224	1	5 328
15/08/2023 au 21/08/2023	WARKAMBOU	134	1	5 869
27/05/2024 au 01/06/2024	KPEDIKE	122	1	3 071
21/04/2024 au 26/04/2024	KOUVE	112	1	11 344
03/06/2024 au 08/06/2024	NABOULGOU & TAKPAPENIE	109	2	6 107
07/03/2024 au 14/03/2024	LIEK	100	1	17 482

(Tableau 5 : Tableau de quelques sites isolés présentant les plus grandes durées d'indisponibilité)

**Considérant que** dans les localités énumérées dans le tableau ci-dessus où les sites sont isolés, les populations vivent dans un véritable black-out durant toute la période où le site concerné est indisponible ; que *OLOUTOUKOU* a par exemple passé 24 jours avec un réseau MAT totalement indisponible, alors que l'opérateur compte plus de 598 abonnés permanents dans la localité ; qu'à *DJAMDE*, l'on a dénombré 22 jours d'indisponibilité totale du réseau MAT, alors que les abonnés permanents de l'opérateur se chiffrent à 412 ; qu'à *MASSEDENA*, il y a eu 12 jours d'indisponibilité totale du réseau MAT, alors que l'opérateur totalise 1124 abonnés permanents dans cette localité ;

**Considérant que** ces nombreuses indisponibilités dans le cadre de sites isolés sont d'autant plus graves qu'il n'y a pas de sites à proximité pour reprendre le trafic ; que même lorsqu'il y a de sites à proximité, leur tentative de reprise de trafic se solde souvent par un échec. Pire, dans cette tentative de reprise de trafic, on retrouve des sites qui subissent plutôt une congestion entraînant pour ces sites une impossibilité d'écouler convenablement leur trafic habituel ;

#### **4.4.8. Sur la justification de la sanction**

**Considérant qu'**au vu de ce qui précède, il est évident que MAT manque effectivement à son obligation de disponibilité permanente et continue de ses services par la violation manifeste des indicateurs DR1 et DR2 ; que les moyens soulevés pour sa défense sont dans leur ensemble insuffisants pour justifier les manquements constatés ; qu' en effet en se contentant d'invoquer, entre autres, le fait des tiers, les plans d'actions et investissements en vue de l'amélioration de son réseau, MAT ne met pas l'Autorité de régulation en mesure de s'assurer du respect par lui de l'article 27.1 de son cahier des charges ; qu'or, il est clairement établi que les cas d'indisponibilité des services sont plus récurrents et plus graves qu'avant la mise en demeure prononcée le 02 juin 2022 ; que cette situation témoigne de la dégradation croissante de l'état du réseau de MAT ;

**Considérant qu'au vu de la matérialité de la violation des indicateurs DR1 et DR2, du caractère grave et continue de celle-ci et de l'ampleur des impacts négatifs sur les populations vivant dans les lieux concernés,** il y a lieu de sanctionner MAT afin de le déterminer à agir pour se mettre en conformité avec ses obligations inscrites à son cahier des charges et celles prévues par la réglementation en vigueur ;

#### **4.4.9. Sur la sanction**

**Considérant qu'**en application des dispositions de l'article 31-1 de la loi sur les communications électroniques, reprises par l'article 55 du cahier des charges de MAT, les sanctions susceptibles d'être prononcées, l'une et/ou l'autre, par l'Autorité de régulation, suite à une mise en demeure restée sans effet, sont les suivantes :

- a) une amende pouvant atteindre 2% du chiffre d'affaires avec possibilité de prononcer une astreinte d'un montant minimal de cinq cent mille (500 000) francs CFA par jour ;
- b) la restriction de la portée et/ou de la durée de la licence ou de l'autorisation après accord du ministre ;
- c) la proposition au ministre de la suspension ou du retrait de la licence ou de l'autorisation ou de l'imposition de mesures spécifiques visant à faire respecter les modalités de la licence.

**Considérant qu'**aux termes de l'article 31-1-a *in fine* « *En cas de récidive, ces amendes peuvent être portées au double* », soit 4% du chiffre d'affaires ;

**Considérant qu'**il est constant que la Direction générale de l'ARCEP n'a pas manqué de rappeler à Moov Africa Togo que la survenance des cas d'indisponibilité sur son réseau depuis la sanction prononcée en mai 2021 est constitutive d'une récidive ;

**Considérant que** le Comité de direction de l'ARCEP à qui il est loisible de prononcer le montant de l'amende dont le maximum peut passer de 2% à 4% en cas de récidive ;

**Considérant** qu'au cours de l'audition tenue ce 24 juillet 2024, l'opérateur MAT a reconnu la matérialité des manquements qui lui sont reprochés, qu'il sollicite la prise en compte des circonstances atténuantes et qu'il demande la clémence de l'Autorité de régulation et un délai supplémentaire jusqu'à fin octobre 2024 pour corriger lesdits manquements ;

**Considérant** qu'après l'analyse de tous les éléments du dossier, il sera prononcé à l'encontre de MAT une amende correspondant à **2%** de son chiffre d'affaires certifié de l'exercice 2023 ; que pour lui permettre de disposer d'un délai raisonnable pour se conformer à ses obligations, il lui sera en outre imparti un délai de **six (06) mois**, au terme duquel tout cas ultérieurement enregistré sera considéré comme de la récidive et traité comme tel ;

**Considérant qu'**au regard de tout ce qui précède ;

Et ;

Après en avoir délibéré en sa session du 24 juillet 2024 ;

### **DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : Il est infligé à Moov Africa Togo une amende d'**un milliard deux cent soixante millions trois cent soixante-dix-huit mille trois cent quatre-vingt-deux (1 260 378 382) francs CFA**, soit **2%** de son chiffre d'affaires certifié, exercice 2023, pour manquement grave et durable à son obligation de disponibilité permanente, continue et régulière dans la fourniture des services de communications électroniques stipulée dans son cahier des charges signé le 18 décembre 2018 ;

**Article 2** : Il est fait injonction à Moov Africa Togo de mettre en œuvre dans un délai de **six (06) mois**, les procédures, équipements, protections et redondances nécessaires pour garantir la disponibilité permanente, continue et régulière de ses services ;

A l'issue de ce délai, tout manquement à l'obligation de disponibilité permanente, continue et régulière dans la fourniture des services de communications électroniques constaté sur le réseau de Moov Africa Togo, justifierait la mise en œuvre de toutes les actions prévues par le cadre légal et réglementaire en vigueur ;

**Article 3** : Moov Africa Togo est tenu de payer le montant de l'amende fixée à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus, à l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes dans un délai de **trente (30) jours calendaires**, à compter de la date de notification de la présente décision.

Une astreinte journalière de **cinquante millions (50 000 000) francs CFA**, par jour de retard sera appliquée en cas de non-paiement du montant de la sanction à l'échéance ;

**Article 4** : La présente décision sera notifiée à Moov Africa Togo, pris dans l'ensemble des entités qui le composent, présentes sur le territoire national et toutes autres entités de détention ;

**Article 5** : La présente décision prend effet à compter de la date de sa notification à Moov Africa Togo. Elle est susceptible de recours conformément à la réglementation applicable au secteur des communications électroniques au Togo ;

**Article 6** : 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 de régulation.

Fait à Lomé, le **24 JUIL 2024**

Ont siégé et signé :

**Les Membres du Comité de Direction**



**SOGOYOU Cossi**



**DEDJI Messan Awoh**



**BROOHH Djahlin**

**Le Président du Comité de Direction**



**TCHEYI Haringa Yaou**



**Ampliations**

JORT.....1  
MAT .....1  
ARCEP.....3