

Paris, le 19 avril 2017

---

**Décision du Défenseur des droits n°2017-083**

---

**Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu la directive 2002/22/CE du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, modifiée et complétée par la directive 2009/136/CE du 25 novembre 2009 ;

Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment ses articles L. 35-1 et R. 20-30-1 ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu l'arrêté du 31 octobre 2013 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques ;

Saisi par Madame X,, représentante du Collectif « Téléphone / Internet Y », d'une réclamation relative aux dysfonctionnements du réseau de téléphonie fixe sur le territoire de la commune et des communes avoisinantes,

Décide de recommander à la société Z de :

- prendre toutes les mesures nécessaires afin que soient étudiées et mises en œuvre les opérations susceptibles de garantir de manière rapide et durable la fourniture du service universel pour l'ensemble des usagers concernés, dans le respect des obligations posées par les dispositions des articles L. 35-1 et R. 20-30-1 du code des postes et des communications électroniques ;
- poursuivre les opérations de maintenance et de réparation des réseaux dans le secteur en cause.

Le Défenseur des droits demande à la société Z de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

**Jacques TOUBON**

---

## Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

---

1. Madame X, ainsi que d'autres membres du Collectif « Téléphone / Internet Y », ont fait valoir, à de nombreuses reprises et depuis plusieurs années, auprès de la société Z que l'accès au réseau de téléphonie fixe était très régulièrement perturbé, notamment du fait d'une dégradation des infrastructures, dans la commune de W et également dans les communes alentours. L'accès à internet est également fortement compromis par le mauvais état des lignes de téléphonie fixe. Le Collectif « Téléphone/Internet Y » compte aujourd'hui des élus et habitants de 88 communes.
2. Par courrier en date du 11 mars 2015, les services de la société Z ont indiqué à la mairie de W que le raccordement à la fibre optique étant prévu pour l'année 2020, les administrés pouvaient, dans l'attente de ce déploiement, recourir à un service satellitaire, déployé par la filiale de Z, N. Cependant, cette proposition ne satisfait pas les membres du Collectif qui souhaitent avant tout un rétablissement des infrastructures de téléphonie fixe. Ces préoccupations ont été réitérées auprès de la société Z, par courrier en date du 2 juin 2015, sans susciter de réponse à la hauteur des attentes du Collectif.
3. C'est dans ce contexte que Madame X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

### Instruction

4. Par courriers en date des 11 août et 19 novembre 2015, les services du Défenseur des droits ont sollicité de la société Z des explications sur cette situation.
5. Par courrier en date du 17 novembre 2015, la société a répondu que l'accès à internet haut débit ne faisait pas partie des obligations de service universel définies à l'article L. 35-1 du code des postes et télécommunications, et que la commune de W bénéficierait de la fibre avant 2022, conformément aux engagements pris par Z en 2010 auprès de la mairie.
6. Cependant, par courrier en date du 26 janvier 2016, le Défenseur des droits a rappelé que le courrier du 17 novembre 2015 n'était pas de nature à répondre aux attentes du Collectif, celui-ci dénonçant en tout premier lieu les manquements de Z à son obligation d'assurer le service universel de téléphonie fixe, défaillant dans plusieurs communes du Gard, dont W.
7. Après avoir rappelé que l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques n'empêche *« aucune obligation autre que le raccordement fixe au réseau ouvert au public, et la fourniture d'un service téléphonique de qualité, à un tarif abordable »*, objet de la réclamation portée par le Collectif auprès des services du Défenseur des droits, celui-ci faisait observer que la société Z ne semblait pas avoir pris la mesure des dispositions concrètes à mettre en œuvre afin de remplir ses obligations relatives à la fourniture du service universel des communications électroniques dans les communes considérées. En réponse à ce courrier, la société Z a adressé un courriel en date du 25 avril 2016, procédant à un simple renvoi d'une copie de son courrier du 17 novembre 2015.

8. Régulièrement interpellé par le Collectif « Téléphone / Internet Y » sur la persistance des défaillances sur le réseau téléphonique dans les communes concernées, le Défenseur des droits a sollicité des services de la société Z, par note récapitulative du 23 décembre 2017, la mise en œuvre, dans les meilleurs délais, des mesures nécessaires au rétablissement d'un service de téléphonie fixe de qualité, en application des dispositions de l'article L. 35-1 du code des postes et communications électroniques, pour l'ensemble des localités concernées.
9. Par courrier en date du 23 janvier 2017, reçu le 3 février 2017, la société Z a souhaité apporter des précisions sur cette affaire.
10. Elle a d'abord indiqué que la commune de W était desservie par des liens hertziens, du fait de la topographie des lieux et a confirmé qu'une interruption totale des lignes avait été constatée entre le 6 et le 12 septembre 2016, en raison d'épisodes cévenols. L'origine du dommage aurait été complexe à identifier, rallongeant les délais de réparation.
11. Il a également été indiqué que les services de Z seraient intervenus, en début d'année 2017, dans la commune de W, afin de remplacer des poteaux et des câbles présentant des défauts. Ces travaux auraient permis de rétablir le service téléphonique de la commune. Il était en outre assuré que les services de Z étaient attentifs et réactifs à tout signalement et dysfonctionnement de manière générale et en particulier sur le pays cévenol.
12. Le Défenseur des droits prend acte, par la présente décision, des actions entreprises par la société Z pour rétablir la situation dans la commune de W. Cependant, eu égard à la persistance des troubles rencontrés et du préjudice subi par les habitants de l'ensemble des communes concernées, le Défenseur des droits souhaite rappeler le cadre général applicable à la fourniture du service universel des communications électroniques et formuler à l'intention de la société Z, opérateur en charge de ce service par arrêté du 31 octobre 2013 certaines recommandations.

### **Sur les obligations découlant du service universel des communications électroniques**

13. L'obligation de fourniture d'un service universel des communications électroniques a été posée par la directive 2002/22/CE du 7 mars 2002, modifiée et complétée par la directive 2009/136/CE du 25 novembre 2009. L'article 3 de la directive dispose ainsi : « *Les États membres veillent à ce que les services énumérés dans le présent chapitre soient mis à la disposition de tous les utilisateurs finals sur leur territoire, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable* ».
14. L'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques constitue la transposition en droit interne de ces dispositions communautaires, qui visent, ainsi que le rappelle le préambule de la directive, à satisfaire les besoins de base en télécommunications de tous les citoyens européens, en particulier les plus éloignés des réseaux et les plus fragiles : « (...) *Les États membres devraient continuer de veiller à ce que, sur leur territoire, les services visés au chapitre II soient mis à la disposition de tous les utilisateurs finals, au niveau de qualité spécifié, quelle que soit la localisation géographique de ces derniers et, en fonction des conditions propres à chaque État membre, à un prix abordable. Les États membres peuvent, dans le cadre des obligations de service universel et en fonction des conditions*

*propres à chacun d'eux, arrêter des mesures spécifiques en faveur des consommateurs vivant dans des zones rurales ou géographiquement isolées pour assurer leur accès aux services visés au chapitre II, ainsi que le caractère abordable de ces services, et garantir cet accès dans les mêmes conditions, en particulier aux personnes âgées, aux handicapés et aux personnes ayant des besoins sociaux spécifiques (...) ».*

15. Aux termes de cet article : « *Le service universel des communications électroniques fournit à tous : 1° Un raccordement à un réseau fixe ouvert au public et un service téléphonique de qualité à un prix abordable. Ce raccordement au réseau permet l'acheminement des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à des débits suffisants pour permettre l'accès à Internet, en provenance ou à destination des points d'abonnement, ainsi que l'acheminement gratuit des appels d'urgence (...) ».*
16. Aux termes de l'article R. 20-30-1 du même code : « *I.-Tout opérateur chargé, en application de l'article L. 35-2, de fournir la composante ou un des éléments de la composante du service universel mentionné au 1° de l'article L. 35-1 fournit dans la zone géographique pour laquelle il a été désigné à toute personne relevant du champ d'application défini à l'article R. 20-30 qui en fait la demande celles des prestations suivantes pour lesquelles il a été désigné : — un raccordement à un réseau fixe ouvert au public permettant d'émettre et de recevoir des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à un débit suffisant pour permettre un accès à internet ; le débit suffisant correspond à celui normalement offert par une ligne téléphonique (...) ».*
17. L'arrêté du 31 octobre 2013 de la ministre déléguée auprès du ministre du redressement productif, chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique, a désigné la société Z « *pour une durée de trois ans, pour fournir, dans les conditions prévues par le cahier des charges annexé, l'ensemble des prestations de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques ».*
18. La presse s'étant régulièrement fait l'écho des difficultés quant au fonctionnement du réseau de téléphone, les pouvoirs publics ont été conduits à s'en préoccuper. C'est ainsi que le rapport parlementaire remis le 17 octobre 2014 à la Secrétaire d'Etat au Numérique, intitulé *Le service universel des communications électroniques au regard des nouveaux usages technologiques : enjeux et perspectives d'évolution*, a mis en évidence la nécessité d'améliorer la qualité du service de téléphonie fixe dans certaines parties du territoire.
19. Parallèlement, l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP) a ouvert, par décision du 27 mai 2014, une enquête administrative à l'égard de la société Z, relative à la qualité de service des prestations de service universel, au vu de la dégradation de plusieurs indicateurs, notamment les délais de réparation des défaillances du réseau téléphonique et de réponse aux réclamations des usagers.
20. L'ARCEP a pris acte, dans un rapport de synthèse en date du 25 avril 2016, des mesures prises par Z pour permettre de remédier en grande partie aux irrégularités constatées, mais a par ailleurs inscrit au titre des priorités du prochain cahier des charges de l'opérateur chargé du service universel « *la préservation de l'équité territoriale* », ce service jouant un rôle essentiel en termes d'aménagement du territoire.

21. En l'espèce, il ressort des éléments transmis par le Collectif « Téléphone / Internet Y » que l'obligation de service universel relative à la fourniture d'un service de téléphonie fixe, incombant à la société Z en vertu de l'arrêté du 31 octobre 2013 pris par le ministère du Redressement productif, ne paraît pas respectée pour les communes de W, M, B et G, B, T, S-D, R R-O, S-J-, 88 localités au total ayant rejoint le Collectif.
22. En application des dispositions précitées, le Défenseur des droits estime qu'il appartient à la société Z de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour rétablir la fourniture d'un service de téléphonie fixe de qualité pour ces territoires, ce service étant lui-même indispensable à une desserte de celui-ci, dans un second temps, par le réseau internet.

### **Sur la discrimination fondée sur le lieu de résidence**

23. Aux termes des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations dispose : *« constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement (...) de son lieu de résidence, (...) une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable (...) »*.
24. Aux termes des dispositions de l'article 2-3<sup>o</sup> du même texte, *« toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1<sup>er</sup> est interdite en matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, d'éducation, d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services. Ce principe ne fait pas obstacle à ce que des différences soient faites selon l'un des motifs mentionnés au premier alinéa du présent 3<sup>o</sup> lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés »*.
25. Le Défenseur des droits souligne que la défaillance de la société Z dans les zones concernées, qui entrave l'accès au service universel des communications électroniques, pourrait être susceptible de constituer une discrimination fondée sur le lieu de résidence telle que prohibée par les dispositions des articles 1 et 2 de la loi 2008-496 du 27 mai 2008 précitée applicables en la matière.
26. En effet, il ne peut être que constaté que les usagers situés dans la zone rurale représentée par le Collectif bénéficient d'un traitement moins favorable que celui des usagers dont la résidence est située en zone urbaine ou dans une zone dotée d'un meilleur réseau.
27. Cette situation défavorable des communes concernées et de leurs habitants paraît persister, le Collectif « Téléphone/Internet Y » ayant poursuivi le signalement de plusieurs difficultés dans ce secteur. A cet égard, la commune de W a également subi une coupure totale du réseau téléphonique fixe du 6 au 12 septembre 2016, sans explication ni compensation de la part des services de Z, puis une nouvelle interruption totale du réseau téléphonique du 13 au 15 décembre 2016. La commune de S-J, située à proximité, aurait disposé, pour sa part, d'un réseau téléphonique ne fonctionnant que la nuit.

28. Le Défenseur des droits relève en outre qu'en l'absence de but légitime susceptible de justifier une différence de traitement visant l'accès à un service universel, l'engagement pris par la société Z d'installer la fibre à compter de l'année 2022 ne saurait être considéré comme un moyen nécessaire et approprié de nature à légitimer la différence de traitement fondée sur le lieu de résidence des usagers.

### **Sur l'égalité d'accès aux droits des usagers**

29. Au-delà, le Défenseur des droits entend rappeler que le principe d'égalité des territoires et la continuité territoriale de la République sont une garantie essentielle de l'application uniforme des droits fondamentaux sur l'ensemble du territoire national et d'un égal accès aux droits, en particulier pour les personnes en situation, temporaire ou durable, de vulnérabilité, quels qu'en soient les motifs.

30. Or, il convient de constater qu'avec le développement du numérique et la dématérialisation des services publics, l'impossibilité d'accéder au service universel des télécommunications et à la téléphonie fixe est de nature à entraver non seulement l'accès à internet, mais aussi aux nombreux droits qu'il conditionne désormais. L'entrave à l'accès aux droits des usagers est d'autant plus importante que les territoires où ils résident sont enclavés, l'éloignement des zones urbaines rendant plus difficile les démarches administratives, et que les usagers se trouvent dans une situation de vulnérabilité.

31. S'agissant de la zone concernée en l'espèce, il ressort d'une étude de l'INSEE consacrée au site (2010) où sont situées pour partie les communes concernées, que la population de ces territoires considérés comme enclavés, est en moyenne plus âgée que la population régionale globale (30 % des habitants y ont 60 ans ou plus). Dans un tel contexte, où l'accès aux services sociaux et aux soins d'urgences est essentiel, l'accès au réseau téléphonique revêt une importance particulière pour l'accès aux droits.

32. Au vu de l'ensemble de ce qui précède, et sans méconnaître les difficultés techniques liées aux contraintes géographiques particulières de ces territoires, le Défenseur des droits estime qu'aucun élément du dossier ne démontre que la société Z a pris les mesures nécessaires pour remplir ses obligations en matière de fourniture du service universel des communications électroniques et ainsi assurer l'égalité de traitement entre les usagers indépendamment de leur situation géographique.

33. Le Défenseur des droits conclut donc à une méconnaissance par la société Z de ses obligations définies à L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques pour les communes concernées, cette méconnaissance étant susceptible de revêtir un caractère discriminatoire à l'égard du lieu de résidence des usagers.

Afin de remédier à cette situation, le Défenseur des droits recommande à la société Z de :

- Prendre toutes les mesures nécessaires afin que soient étudiées et mises en œuvre les opérations susceptibles de garantir de manière rapide et durable la fourniture du service universel pour l'ensemble des usagers concernés, dans le respect des obligations posées par les dispositions des articles L. 35-1 et R. 20-30-1 du code des postes et des communications électroniques ;

- Poursuivre les opérations de maintenance et de réparation des réseaux dans le secteur en cause

Le Défenseur des droits demande à la société Z de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Une copie de cette décision sera adressée au Président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Jacques TOUBON