

Paris, le 9 novembre 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-262

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 27 novembre 2017 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 les habitants de plusieurs communes de différents départements métropolitains de réclamations ayant trait aux défaillances et pannes survenues de manière récurrente sur le réseau téléphonique fixe ;

Prend acte des éléments d'information apportés par la société X, désignée comme 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, visant à remédier aux défaillances constatées et demeure vigilant quant au respect par la société X des obligations contenues dans l'arrêté du 27 novembre 2017.

Jacques TOUBON

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

1. Le Défenseur des droits a été saisi à de nombreuses reprises par les habitants de plusieurs communes de différents départements métropolitains de défaillances répétées et de pannes du réseau de téléphonie fixe.
2. Constatant le caractère récurrent de ces réclamations, concernant en majorité des territoires ruraux, voire insulaires, le Défenseur des droits a sollicité des explications, par courrier en date du 27 février 2018, sur ces différentes situations à la société X, désignée comme 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 par l'arrêté du 27 novembre 2017, pour une durée de trois ans.
3. La société X a adressé une réponse au Défenseur des droits, reçue le 4 mai 2018, apportant des précisions sur chacune des zones où des défaillances avaient été constatées, mais également des éléments plus généraux tenant à la fourniture du service universel.
4. Le Défenseur des droits prend acte de la réponse apportée par la société X et des mesures mises en œuvre afin de remédier aux difficultés constatées. Il demeure également vigilant sur l'ensemble des engagements pris par la société X afin de stabiliser durablement la qualité de service rendu aux usagers.
5. 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 ».*
6. 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 (...) ».*
7. 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 (...) ».

8. 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 (...) ».*
9. 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 X « *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 ».*
10. 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.
11. 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 X, 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.
12. L'ARCEP a pris acte, dans un rapport de synthèse en date du 25 avril 2016, des mesures prises par X 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.
13. La société X a été de nouveau désignée comme 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 par l'arrêté du 27 novembre 2017, pour une durée de trois ans.
14. Compte tenu de ce qui précède, le Défenseur des droits conclut qu'il appartient à la société X de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour maintenir la fourniture d'un service de téléphonie fixe de qualité pour l'ensemble du territoire français, avec une attention accrue portée aux territoires ruraux, isolés ou insulaires, ce service étant lui-même indispensable à une desserte de l'ensemble du territoire, dans un second temps, par le réseau internet.

15. Par une précédente Décision n°2017-083 en date du 20 avril 2017, le Défenseur des droits avait ainsi exposé à la société X que les défaillances répétées du réseau de téléphonie fixe dans différentes communes d'un département métropolitain étaient susceptibles de revêtir un caractère discriminatoire et avait recommandé à X de remédier au plus vite aux pannes et perturbations constatées. Le Défenseur des droits a été par la suite saisi de plusieurs réclamations provenant de différentes parties du territoire français et a poursuivi son action en ce sens auprès de la société X.
16. Il est à noter, à cet égard, que le cahier des charges annexé à l'arrêté du 27 novembre 2017 comporte des indicateurs de qualité de service plus précis que le précédent, notamment concernant les défaillances du réseau, les délais de raccordement, le délai de réponse aux usagers en cas de réclamation, bien que ces indicateurs de qualité de service fixés par l'arrêté du 27 novembre 2017 ne soient évalués qu'à l'échelle nationale, à une périodicité annuelle.
17. Le Défenseur des droits prend acte, eu égard aux éléments apportés par le courrier en date du 30 avril 2018, de l'engagement de la société X sur le respect de ces obligations, notamment par l'accroissement de l'attention portée au renouvellement des infrastructures, le rôle dévolu aux deux Pôles nationaux Qualité de Service, permettant d'identifier et anticiper les dégradations de la qualité de service du réseau, ainsi que le renforcement du service après-vente et la mise en œuvre de cellules « points sensibles » au sein des Directions Opérationnelles d'X sur l'ensemble du territoire français.
18. Le 23 octobre 2018, l'ARCEP a décidé de mettre en demeure la société X de respecter son obligation de qualité de service, en tant qu'opérateur chargé du service universel de téléphonie fixe. En effet, l'instruction ouverte par l'ARCEP en juin 2018 à la suite de nombreux signalements de défaillances sur le réseau de téléphonie fixe a mis en évidence le non-respect par X des indicateurs prévus par l'arrêté du 27 novembre 2017.
19. Le Défenseur des droits tient à rappeler que les défaillances répétées du réseau de téléphonie fixe peuvent, en particulier dans les zones rurales, insulaires ou isolées, être susceptibles de révéler l'existence d'une inégalité de traitement entre usagers, voire, dans le cas de défaillances répétées, localisées et tardivement prises en compte, d'une potentielle discrimination dans l'accès aux biens et services, fondée sur le lieu de résidence, prohibée par les dispositions des articles 1^{er} et 2 de de 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.
20. Le Défenseur des droits entend en effet 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.
21. 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.

22. Le Défenseur des droits demeure ainsi vigilant quant au respect des droits des usagers au regard du service universel prévu au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications et sera attentif aux suites données par X à la mise en demeure de l'ARCEP.

Jacques TOUBON