

Décision n° 2025-012/ARCEP/PT/SE/DJPC/GU portant sanction de l'opérateur MOOV AFRICA BENIN SA pour non-respect de ses obligations de couverture.

LE CONSEIL DE REGULATION,

- Vu** la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin, telle que modifiée par la loi n° 2020-35 du 06 janvier 2021 ;
- Vu** le décret n° 2019-209 du 31 juillet 2019 portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste du Bénin ;
- Vu** le décret n° 2019-210 du 31 juillet 2019 fixant les procédures de sanction applicables aux opérateurs de réseaux et services de communications électroniques en République du Bénin ;
- Vu** le décret n° 2019-391 du 04 septembre 2019 portant attribution de licence d'établissement et d'exploitation de réseaux mobiles de télécommunications à la société MOOV AFRICA BENIN SA;
- Vu** le décret n° 2021-062 du 10 février 2021 portant nomination des membres du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste ;
- Vu** le décret n° 2021-082 du 03 mars 2021 portant nomination du Président et de la Vice-Présidente du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste (ARCEP) ;
- Vu** la décision n°2020-025/ARCEP/PT/SE/DR/DRI/DMP/DFC/DAJRC/DCT/GU du 23 janvier 2020 portant attributions, composition et fonctionnement du Comité des sanctions des opérateurs de réseaux et services de communications électroniques et de la poste en République du Bénin
- Vu** la décision n° 2020-209/ARCEP/PT/SE/DJPC/DCT/GU 17 juillet 2020 fixant les obligations de couverture du réseau de l'opérateur MOOV AFRICA BENIN SA ;
- Vu** la décision n° 2020-350/ARCEP/PT/SE/DAF/DJPC/DAR/DCT/GU du 15 décembre 2020 portant approbation du protocole de réalisation des mesures de la couverture, de la qualité de service et de la qualité expérientielle des réseaux mobiles de communication électronique en République du Bénin ;
- Vu** la décision n° 2022-113/ARCEP/PT/SE/DJPC/GU du 05 avril 2022 portant mise en demeure de MOOV AFRICA BENIN SA de se conformer à ses obligations de couverture ;

- Vu** la décision n°2024-10/ARCEP/PT/SE/DJPC/GU du 08 janvier 2024 portant notification à l'opérateur MOOV AFRICA BENIN SA des griefs de non-respect de ses obligations de couverture
- Vu** L'ensemble des pièces de la procédure

Attendu que conformément à ses attributions contenues à l'article 115 de la loi n° 2017-20 susvisée, l'ARCEP BENIN assure le suivi du respect des obligations légales et réglementaires applicables par les opérateurs titulaires de licences ;

Attendu que conformément à l'article 42 de son cahier des charges, l'opérateur MOOV AFRICA BENIN SA a l'obligation de couvrir l'intégralité du territoire national en 3G et 4G respectivement à l'échéance 2020 et 2021, suivant une planification définie par décision de l'Autorité de Régulation ;

Attendu que dans ce cadre, le Conseil de Régulation a adopté la décision n° 2020-209/ARCEP/PT/SE/DJPC/DCT/GU du 17 juillet 2020 fixant les obligations de couverture du réseau de l'opérateur MOOV AFRICA BENIN SA ;

Attendu que ladite décision fixe les obligations de couverture des axes routiers et les obligations de couverture des arrondissements en 3G et 4G ;

Attendu que dans le cadre du suivi du respect des dispositions de ladite décision, l'Autorité de Régulation a diligenté au cours de l'année 2021, deux missions de contrôle en vue de la vérification de la couverture des axes routiers et une mission de contrôle de la couverture des arrondissements ;

Attendu que l'analyse des résultats issus desdits contrôles ont révélé que :

- **S'agissant de la couverture des axes routiers** : aucun des onze (11) axes routiers n'est conforme ni en technologies 3G, ni en technologies 4G, alors que l'opérateur a l'obligation conformément à la décision n° 2020-209, de couvrir tous les axes routiers à l'échéance de décembre 2020 ;
- **S'agissant de la couverture des arrondissements** : les taux de couverture des arrondissements en technologies 3G et 4G par MOOV AFRICA BENIN SA sont inférieurs aux taux attendus conformément à la décision n° 2020-209 susvisée, soit seulement :

- dix-sept (17) arrondissements conformes pour la couverture en 3G sur cinq cent vingt-six (526) arrondissements contrôlés ;
- seize (16) arrondissements conformes pour la couverture en 4G sur cinq cent vingt-six (526) arrondissements contrôlés ;

Attendu qu'au regard de ces manquements aux obligations de couverture des axes routiers et des arrondissements, le Conseil de Régulation a pris la décision n°2022-113/ARCEP/PT/SE/DJPC/GU du 05 avril 2022 (*ci-après décision n°2022-113*) portant mise en demeure de MOOV AFRICA BENIN SA de se conformer à ses obligations de couverture dans un délai de douze (12) mois, délai échu le 04 avril 2023 ;

Attendu qu'aux fins de s'assurer de la conformité de MOOV AFRICA BENIN SA au terme du délai de douze (12) mois qui lui a été accordé par la décision n°2022-113, l'Autorité de Régulation a fait réaliser du 10 août au 15 novembre 2023, un nouvel audit de la couverture dont les résultats révèlent que :

- **Sur la couverture des axes routiers en 3G et 4G** : aucun des dix (10) principaux axes routiers contrôlés à savoir : COTONOU – BOHICON- DASSA – PARAKOU – MALANVILLE, DASSA- SAVALOU – DJOUGOU –NATITINGOU – PORGA, COTONOU – COME – HILLACONDJI, COTONOU – COME – LOKOSSA –BOHICON, COTONOU – PORTO NOVO – SAKETE – POBE – KETOU – KPEDEKPO – COVE – BOHICON, KPEDEKPO - ADJOHOUN- MISSERETE - PORTO NOVO, COTONOU – SEME – KRAKE, PORTO NOVO – IGOLO, N'DALI – NIKKI – CHIKANDOU, PARAKOU – DJOUGOU, n'est conforme aux obligations de couverture en 3G et en 4G ;
- **Sur la couverture des arrondissements en 3G et 4G** : l'opérateur n'a atteint le niveau de couverture exigé en 3G et en 4G dans aucun des quatre-vingt-dix-neuf (99) arrondissements contrôlés ;

Attendu qu'il se dégage des résultats de cet audit d'évaluation du niveau de conformité de l'opérateur après sa mise en demeure, que les données issues de la mesure de la couverture par MOOV AFRICA SA des axes routiers et des arrondissements sont non conformes aux exigences de couverture assignées à l'opérateur conformément à la décision n° 2020-209 susvisée ;

Attendu qu'en application des dispositions de l'article 8 du décret n° 2019-210 du 31 juillet 2019, les griefs issus de la violation par l'opérateur de ses obligations de couverture lui ont été notifiés par correspondance n°240110-6LCDU du 11 janvier 2024, en vue de la production de ses observations conformément aux dispositions de l'article 9 du même décret ;

Attendu qu'au cours de la procédure, tant à l'instruction qu'aux auditions devant le Comité de sanction et le Conseil de Régulation les vendredi 12 juillet 2024 et le mardi 14 janvier 2025 en présence du rapporteur d'instruction, MOOV AFRICA BENIN SA a développé des moyens mis en œuvre pour atteindre les obligations de son cahier de charges, à savoir :

- la configuration de la 3G et de la 4G sur l'ensemble des sites de son réseau ;
- la mise en service de 237 nouveaux sites 2G/3G/4G au cours de l'année 2023, dont 28 dans les zones frontalières et 55 sites dans les localités rurales ciblées par le Projet Intégré de Transformation Numérique des Régions Rurales (PITN2R) ;
- la réalisation d'importants travaux d'extension de son réseau avec la mise en service de 76 nouveaux sites, l'ajout de capacité radio pour 438 sites 4G et le raccordement à la fibre optique de 296 sites sur l'ensemble du territoire ;
- la généralisation de la 4G LTE sur 193 sites ;
- la généralisation des bandes GSM900 et UMTS900 sur 160 sites dans les communes de Cotonou, Abomey-Calavi, Porto-Novo et Bohicon ;

Attendu que MOOV AFRICA BENIN SA poursuit s'être engagée depuis l'année 2019 dans un vaste programme de modernisation et d'extension de son réseau en 3G et 4G sur toute l'étendue du territoire national ;

Attendu que MOOV AFRICA BENIN SA affirme que son ambition s'est heurtée à une difficulté majeure qui est relative aux seuils requis par la décision 2020-207 du 17 juillet 2020 fixant les indicateurs de qualité de service des réseaux de communications électroniques mobiles ouverts au public en République du Bénin qu'il estime élevés ;

Attendu que, se fondant sur cet argumentaire, MOOV AFRICA BENIN SA suggère que l'ARCEP BENIN définissent des localités prioritaires à couvrir afin de faciliter l'évaluation des efforts consentis ;

Attendu qu'en concluant sur tous les moyens de défense développés au cours de la procédure, MOOV AFRICA BENIN SA demande au Conseil de Régulation :

- d'assouplir les seuils des indicateurs relatifs aux obligations de couverture ;
- de définir des localités prioritaires à couvrir avec des délais ;
- de constater que les manquements relevés lors de l'audit ne procèdent pas de la volonté délibérée de MOOV AFRICA BENIN SA de manquer à ses obligations de qualité de service ;
- de noter l'engagement de MOOV AFRICA BENIN SA à améliorer constamment la qualité de service au profit de ses clients ;

EXAMEN DES MOYENS DEVELOPPES PAR MOOV AFRICA BENIN SA

➤ Sur la demande de prise en compte des investissements consentis pour le développement de son réseau

Attendu que les investissements que la société MOOV AFRICA BENIN SA déclare avoir consentis s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre des obligations relevant de la licence d'établissement et de l'exploitation de réseau de communications électroniques mobiles dont elle est titulaire ;

Attendu qu'au regard des conclusions de l'audit et de l'ensemble des éléments produits au cours de la procédure, il est avéré que lesdits investissements n'ont pas encore permis à MOOV AFRICA BENIN SA de satisfaire à ses obligations de couverture dont les délais sont échus depuis décembre 2021 ;

➤ Sur la demande d'assouplissement des seuils de couverture et les autres sollicitations

Attendu que la décision fixant les indicateurs de couverture est un acte réglementaire relevant de la compétence de l'ARCEP BENIN et adopté conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur ;

Attendu qu'en tant qu'acte administratif exécutoire revêtu de la présomption de légalité, le contenu de la décision visée ne saurait être discuté à l'étape du contrôle de son application, il y a lieu de rejeter la demande de MOOV AFRICA BENIN SA ;

Attendu qu'au demeurant, en demandant à l'Autorité de Régulation de constater que les non-conformités relevées par l'audit ne relèvent pas de sa volonté délibérée de manquer à ses obligations réglementaires relatives à la couverture, l'opérateur reconnaît implicitement les défaillances portées à sa charge ;

Attendu qu'il se dégage de ce qui précède, que les observations présentées par MOOV AFRICA BENIN SA n'apportent aucun élément probant permettant de le soustraire à ses obligations de couverture des axes routiers et des arrondissements ;

Qu'il y a lieu de déclarer que MOOV AFRICA BENIN SA ne s'est pas conformée à la mise en demeure qui lui a été faite par la décision n°2022-113/ARCEP/PT/SE/DJPC/GU du 05 avril 2022 ;

Et qu'en conséquence, il y a lieu de mettre en œuvre les dispositions de l'article 239 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin, telle que modifiée par la loi n° 2020-35 du 06 janvier 2021 qui dispose : « *Lorsqu'un opérateur titulaire de licence ne respecte pas les obligations prescrites par les textes législatifs et réglementaires applicables, les décisions de l'Autorité de Régulation, l'Autorité de Régulation le met en demeure de réparer les préjudices causés, de se conformer à ses obligations. Si l'opérateur ne se conforme pas à la mise en demeure qui lui est adressée, l'Autorité de Régulation prononce, à son encontre et à sa charge, par une décision motivée et selon la gravité du manquement, une pénalité dont le montant varie de zéro virgule un pour cent (0.1%) à quatre pour cent (4%) de son chiffre d'affaires consolidé du dernier exercice comptable.* »

Après avoir délibéré en sa session du 14 janvier 2025,

DECIDE

Article 1^{er} : Il est prononcé à l'encontre de la société MOOV AFRICA BENIN SA, une pénalité d'un montant d'**un milliard cinq cent six millions deux cent quatre-vingt-dix mille cinq cent cinq (1 506 290 505) francs CFA**, représentant **1,5%** de son chiffre d'affaires hors taxes consolidé de l'exercice 2023.

Article 2 : Le montant visé à l'article 1^{er} est versé au Trésor Public dans un délai de soixante (60) jours calendaires à compter de la notification de la présente décision.

Article 3 : Une nouvelle mise en demeure d'un délai de douze (12) mois à compter de la date de notification de la présente décision, est donnée à la société MOOV AFRICA BENIN SA pour se conformer à ses obligations de couverture.

Article 4 : Le non-respect des dispositions des articles 1, 2 et 3 de la présente décision est sanctionné conformément aux dispositions réglementaires en vigueur en République du Bénin.

Article 5 : La présente décision entre en vigueur à la date de sa signature. Elle est notifiée à MOOV AFRICA BENIN SA et publiée partout où besoin sera.

Fait à Cotonou, le **15 JAN 2025**

Ont siégé :

Mesdames : Carrelle TOHO
Esther GANDJI
Fanta SANGARE BOURAIMA

Messieurs Flavien BACHABI
Goundé Désiré ADADJA



Le Président,

[Signature]
Flavien BACHABI