

Avis n° 2007-0857
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 22 octobre 2007
sur trois articles du projet de loi
pour le développement de la concurrence au service des consommateurs

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,

Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment ses articles L. 32-1, L. 36-5, L. 36-7 et L. 44 ;

Vu le code de la consommation ;

Vu l'avis n° 06-0847 de l'Autorité en date du 7 septembre 2006 portant sur trois articles du projet de loi en faveur des consommateurs et relatifs au secteur des communications électroniques ;

Vu la saisine pour avis du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi en date du 15 octobre 2007 ;

Après en avoir délibéré le 22 octobre 2007,

1. Sur la saisine

Par lettre en date du 15 octobre 2007, le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi a saisi pour avis l'Autorité, en application de l'article L. 36-5 du code des postes et des communications électroniques, sur trois articles du projet de loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs et relatifs au secteur des communications électroniques. L'article L36-5 prévoit en effet que *« l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes est consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur des communications électroniques »*.

Le premier article vise à encadrer les délais de résiliation des contrats de services de communications électroniques et les modalités de restitution des avances sur consommation et des dépôts de garantie versés par les consommateurs lors de la souscription de ces contrats.

Le deuxième article vise à imposer la gratuité des temps d'attente pour les services d'assistance technique, services après-vente et services de réclamations des fournisseurs de services de communications électroniques, dénommés « services d'assistance technique » dans la suite du présent avis.

Le troisième article vise à étendre aux nouvelles dispositions les conditions de recherche et de constatation d'infractions déjà applicables en matière de contrats de services de communications électroniques.

Le présent avis reprend les trois articles susmentionnés en précisant pour chacun les éléments d'appréciation qui lui semblent pertinents.

2. Sur le contexte

Ainsi que l'Autorité a pu l'indiquer dans son avis n° 06-0847 en date du 7 septembre 2006 (annexé au présent avis), le marché français du haut débit fixe présente les tarifs de détail parmi les plus bas d'Europe. Par ailleurs, le marché français de la téléphonie mobile est caractérisé par les usages les plus importants d'Europe. Le développement du secteur des communications électroniques ne doit toutefois pas se faire au détriment de la qualité du service offert aux consommateurs, dont la protection est au centre des préoccupations de l'Autorité. Or il apparaît qu'aujourd'hui encore ceux-ci se heurtent à de nombreuses difficultés, techniques, contractuelles ou financières. L'augmentation des plaintes recueillies par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) concernant les services de communications électroniques au 1er semestre 2007 en témoigne : 12,2 % de plaintes supplémentaires par rapport au semestre précédent et 19,3 % par rapport au 1er semestre 2006 avec un chiffre record de 17 175 réclamations, cette hausse étant concentrée sur les offres d'accès haut débit fixe et sur les offres de téléphonie mobile.

Par ailleurs, comme l'ont montré les rencontres organisées sous l'égide du Gouvernement, entre associations de consommateurs et fournisseurs de services de communications électroniques, l'insatisfaction des consommateurs est forte en matière de traitement des problèmes de qualité du service rendu par les services d'assistance technique des fournisseurs. Cette assistance est fournie à travers des centres d'appels téléphoniques pouvant être joints dans de très nombreux cas uniquement via des numéros de téléphones surtaxés faisant l'objet d'une tarification particulière au détail pour le consommateur (0,34 euro la minute en général pour les services d'assistance au départ d'une ligne fixe) et d'un reversement d'une part de ce montant au centre d'appel, et donc *in fine* au fournisseur de services de communications électroniques. La pratique de « file d'attente » qui précède fréquemment le traitement de la demande du client appelant un service d'assistance technique ainsi que le déséquilibre entre la situation respective du consommateur, qui paie cette attente comme une assistance active, et du fournisseur, qui est rémunéré durant cette attente, ont créé une suspicion sur la légitimité de ces schémas de tarification.

Enfin, le deuxième sujet d'insatisfaction mis en évidence par les plaintes recueillies par la DGCCRF a trait aux conditions de résiliation des contrats de services de communications électroniques, notamment en matière de téléphonie mobile.

De manière générale, ainsi que l'Autorité a pu l'évoquer dans son avis n° 06-0847 en date du 7 septembre 2006 sur trois articles du projet de loi en faveur des consommateurs, les conditions de résiliation de contrats conditionnent fortement la vigueur du jeu concurrentiel sur les marchés de services de communications électroniques :

« (...) les conditions de résiliation d'un contrat de service sont un déterminant fondamental des coûts de sortie, dont l'importance dans l'établissement d'une concurrence effective a été souligné par le rapport Nasse¹. Ce rapport définit les coûts de sortie comme l'ensemble « des difficultés de toute nature que rencontre, parfois, un consommateur lorsqu'il veut quitter pour un autre : une marque, une enseigne ou un opérateur lui fournissant ses biens ou services habituels » et rappelle que « ces coûts ont tous le même effet : rendant plus coûteuse la "sortie", ils fidélisent la clientèle en faisant obstacle au jeu de la concurrence entre les offreurs » (soulignement ajouté). »

L'Autorité se félicite donc que les dispositions prévues par les projets d'articles L. 121-84-1, L. 121-84-2 et L. 121-84-3 du code de la consommation s'attachent à encadrer les conditions de résiliation des contrats et les conditions dans lesquelles les opérateurs rendent accessibles leur services d'assistance technique.

3. Sur la restitution des avances et le préavis de résiliation des contrats de services de communications électroniques (article 7 de l'avant-projet de loi)

Sur le fond

S'agissant du plafonnement des délais de restitution des sommes versées d'avance prévu à l'article L. 121-84-1, l'Autorité est favorable à l'introduction de cette disposition qui vise à réduire l'impact monétaire pour un consommateur d'un changement de fournisseur, et qui a ainsi pour effet de lever un frein au changement d'opérateur.

S'agissant des préavis de résiliation visés par les dispositions de l'article L. 121-84-2, l'Autorité réitère son intérêt pour cette disposition qui vise à restreindre la possibilité pour les fournisseurs d'introduire dans leur contrat l'obligation pour le consommateur de respecter un préavis de résiliation de plusieurs mois. Cette disposition permettra de réduire significativement un coût de sortie purement artificiel et particulièrement préjudiciable au consommateur. Dans ses travaux pour améliorer les conditions de portabilité des numéros téléphoniques, l'Autorité a eu l'occasion de dénoncer cette situation à de nombreuses reprises. Par ailleurs, cette disposition est en parfaite cohérence avec les évolutions législatives et réglementaires récentes relatives à la résiliation d'un contrat couplée à une demande de conservation du numéro (article L. 44 du CPCE modifié par la loi 2005-882 du 2 août 2005), qui prévoit d'ores et déjà un délai maximal de 10 jours pour la résiliation effective du contrat suivant la demande de l'abonné.

L'Autorité estime opportun qu'un délai ait été prévu pour l'entrée en vigueur des dispositions des articles L. 121-84-1 et L.121-84-2 après la publication de la loi, ce délai offrant aux fournisseurs de services la latitude nécessaire pour les mettre en œuvre dans des conditions satisfaisantes, tout en tenant compte des intérêts des consommateurs. Une durée de trois mois semble en effet un délai minimum pour permettre aux opérateurs d'informer les consommateurs, d'adapter en conséquence les contrats, les systèmes d'information et plus généralement l'ensemble de leurs services commerciaux.

Sur la forme

S'agissant de l'article L. 121-84-2, l'Autorité comprend que la proposition « *nonobstant toute clause contraire relative à la prise d'effet de cette résiliation* » est à interpréter comme indiquant que toute clause contractuelle contraire à celles figurant dans le projet de disposition est inopposable au client par le fournisseur de services de communications électroniques. Inversement, l'Autorité comprend que la rédaction proposée laisse la possibilité au consommateur de demander, à son initiative, que la résiliation de son contrat prenne effet à une date postérieure au délai de 10 jours suivant la réception de sa demande, ce dont elle se félicite, une telle souplesse étant nécessaire pour permettre au consommateur de choisir la date d'effet de sa résiliation afin de minimiser, voire d'éviter, le paiement d'une indemnité de rupture anticipée de contrat.

4. Sur la gratuité des temps d'attente (article 8 de l'avant-projet de loi)

Sur le fond

L'article 8 du projet de loi impose la gratuité des temps d'attente pour les services d'assistance technique des fournisseurs de services de communications électroniques joints par le biais du service de communications électroniques en cause, et pose le principe d'accès à ces services depuis tout autre service par un appel à un numéro non surtaxé.

L'Autorité juge cette mesure équilibrée au regard de l'intérêt du consommateur et des contraintes techniques qui s'imposent actuellement aux opérateurs français. Ainsi, en appelant le service technique du fournisseur de services de communications électroniques auprès duquel il a souscrit le contrat en ayant recours au service téléphonique fourni par ce fournisseur (appel dit « on-net »), le consommateur ne pourra être facturé qu'à partir du moment où commencera le traitement effectif de sa demande. Par ailleurs, au départ d'un autre réseau, il ne se verra facturer que le prix d'un appel non surtaxé, ce qui implique que le fournisseur de services en cause ne pourra tirer aucun bénéfice direct de cet appel au titre du service rendu. Ce fournisseur n'encourra alors aucun coût autre que celui de son service technique propre et gardera la possibilité, s'il le souhaite, de facturer le traitement effectif de la demande a posteriori sur les factures de ses abonnés.

Cette mesure aura pour effet de faire cesser l'usage des numéros surtaxés par les fournisseurs de services de communications électroniques aux fins de facturer indirectement des prestations d'assistance technique alors même que ces acteurs disposent de modes de facturation directs et plus transparents vis-à-vis de leurs clients.

La disposition du II de l'article mandate l'Autorité pour identifier les numéros surtaxés au sein du plan national de numérotation téléphonique, dans le cadre de ses attributions.

Les numéros surtaxés font l'objet d'une tarification et d'un modèle économique distincts de celui des communications interpersonnelles. En effet, les sommes facturées au client final au titre de ces communications font l'objet d'un reversement à l'opérateur de destination de l'appel et *in fine* à l'éditeur de contenu. Ce reversement monétaire permet de recouvrer non seulement les coûts d'acheminement de la communication auprès de l'utilisateur à l'origine de

l'appel mais aussi une partie des coûts de traitement de l'appel à l'arrivée. Ceux-ci peuvent notamment inclure la mise en place d'automates de traitement d'appel ou de plateformes de télé-conseillers, la mise en place de systèmes de redirection d'appel à l'arrivée sur une ou plusieurs plateformes, le paiement d'une information ou d'une prestation commercialisée par l'entité ayant recours à de tels numéros.

C'est le destinataire de l'appel, via un opérateur de communications électroniques qu'il mandate à cet effet, qui fixe les conditions tarifaires et qui bénéficie *in fine* du caractère surtaxé de cet appel. Ce bénéficiaire prend dans la très grande partie des cas, pour des entités économiques, la forme d'un reversement monétaire de la part de l'opérateur qui exploite le numéro. L'appelant paie ainsi plus que le simple acheminement de sa communication, au bénéfice de l'appelé.

Au cas d'espèce, l'opérateur qui met en place un service d'assistance technique est l'éditeur de contenu et perçoit à ce titre le reversement monétaire.

S'ils ne sont pas explicitement identifiés actuellement dans le plan national de numérotation, ces numéros sont aisément identifiables compte tenu de leur modèle économique distinct et l'Autorité pourra donc préciser le plan national de numérotation dans les délais prévus par le texte.

Ainsi, compte tenu de l'organisation actuelle du plan national de numérotation, la mise en œuvre des mesures proposées aura pour conséquence la modification des numéros d'appels des services d'assistance technique au profit :

- Soit de numéros d'appel géographiques non surtaxés (numéros d'appel commençant par les indicatifs « 01 », « 02 », « 03 », « 04 » ou « 05 »).
- Soit de numéros d'appel non-géographiques non surtaxés (numéros d'appel commençant par l'indicatif « 09 »).
- Soit de numéros libre-appel (numéros d'appel au format « 10XY », « 30PQ », « 31PQ » ou commençant par l'indicatif « 080 »).

Les opérateurs conserveront par ailleurs la faculté de facturer directement à leurs clients les prestations d'assistance technique suivant les modalités tarifaires de leur choix dans le respect des lois et règlements en vigueur : facturation au forfait, à l'acte ou à la durée du traitement effectif de la demande par exemple, dès lors que la prestation fournie peut donner lieu à facturation au client.

Enfin, l'Autorité estime nécessaire et raisonnable le délai de mise en œuvre de trois mois, qui lui semble tenir compte de la complexité de mise en œuvre de la mesure par l'ensemble des fournisseurs de services de communications électroniques.

Sur la forme

L'Autorité relève que le 6° de l'article L. 32 du CPCE définit le service de communications électroniques et non le fournisseur, en conséquence, l'article L. 121-84-3 pourrait être rédigé de la manière suivante : « (...) à tout fournisseur d'un service de communications électroniques au sens de (...) ».

Par ailleurs le troisième alinéa du I pourrait renvoyer de manière plus précise au contrat « *en cause* », dans la mesure où un client est susceptible d'avoir contracté plusieurs services de communications électroniques auprès d'un ou plusieurs fournisseurs.

5. Sur l'extension aux nouvelles dispositions des conditions de recherche et de constatation d'infractions

L'article 9 du projet de loi vise à étendre aux nouvelles dispositions les conditions de recherche et de constatation d'infractions déjà applicables en matière de contrats de services de communications électroniques. Il n'appelle pas de commentaire particulier de la part de l'Autorité.

Conclusion

Sous réserve des remarques formulées ci-dessus, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes émet un avis favorable sur ce projet de loi.

Le présent avis sera transmis au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi et publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 22 octobre 2007.

Le Président

Paul Champsaur