

**Avis n° 06-0238**  
**de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes**  
**en date du 21 février 2006**  
**relatif à la demande d'avis du Conseil de la concurrence portant sur la demande de**  
**mesures conservatoires déposée par la société 118 218 Le Numéro relative à des**  
**pratiques mises en œuvre par les sociétés France Télécom et Pages Jaunes**  
**dans le secteur de la fourniture de services de renseignements par téléphone ou par**  
**Internet**

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

Vu la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs à l'égard des réseaux et services de communications électroniques (« directive service universel ») ;

Vu le code des postes et des communications électroniques, et notamment ses articles L. 34 et R. 10 et suivants ;

Vu l'arrêté du ministre délégué à l'industrie en date du 3 mars 2005 désignant la société France Télécom en charge de la composante du service universel au 2° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques (annuaire universel et service universel de renseignements) ;

Vu la décision n°05-0061 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 27 janvier 2005 dédiant les numéros de la forme 118 XYZ pour être utilisés comme numéros d'accès aux services de renseignements téléphoniques ;

Vu la décision n°05-0062 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 27 janvier 2005 relative à la procédure d'attribution initiale des numéros 118XYZ et aux dispositions spécifiques transitoires applicables ;

Vu la décision n°05-0063 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 27 janvier 2005 relative aux modalités de transition des services de renseignements téléphoniques entre les numéros d'anciens formats et le format 118XYZ ;

Vu les lignes directrices publiées le 16 décembre 2004 par l'Autorité de régulation des télécommunications relatives aux conditions de cession des listes d'abonnés ou d'utilisateurs à des fins d'édition d'annuaires universels ou de fourniture de services universels de renseignement ;

Vu la saisine du Conseil de la concurrence par la société 118 218 Le Numéro reçue le 10 janvier 2006 assortie d'une demande de mesures conservatoires et référencée 06/0002 F et 06/0003 M ;

Vu la demande d'avis du Conseil de la concurrence reçue le 23 janvier 2006 ;

Vu les auditions des sociétés Le Numéro, Pages Jaunes et France Télécom en date respectivement du 7 février 2006, 8 février 2006 et 9 février 2006 ;

Après en avoir délibéré le 21 février 2006 ;

## **I. – Objet de la saisine**

La société 118 218 Le Numéro a saisi le 10 janvier 2006 le Conseil de la concurrence à l'encontre des sociétés France Télécom, Pages Jaunes Groupe et Pages Jaunes SA, dénonçant des pratiques mises en œuvre par ces sociétés dans le secteur de la fourniture des services de renseignements par téléphone et par Internet.

### ***I. – 1. Les pratiques dénoncées par la société 118 218 Le Numéro***

La société 118 218 Le Numéro estime que dans le cadre du lancement commercial de son service de renseignements téléphoniques, le groupe France Télécom commettrait un abus de position dominante dès lors que, selon elle :

- France Télécom ne respecterait pas ses obligations réglementaires de fourniture de listes d'abonnés à des fins d'annuaire universel telles que définies à l'article L. 34 du code des postes et des communications électroniques, en refusant de fournir de manière non discriminante aux éditeurs d'annuaires et fournisseurs de services de renseignements certaines données relatives à l'identification de ses abonnés alors même que ces données sont mises à la disposition des filiales du groupe France Télécom. En particulier, France Télécom refuserait aux abonnés professionnels la possibilité d'inscrire dans les listes d'annuaire ce qu'ils souhaiteraient voir figurer en matière de dénomination sociale, activité professionnelle ou désignation du type de ligne et les inciterait pour cela à recourir à la société Pages Jaunes qui dès lors serait la seule à disposer de ces informations.
- France Télécom pratiquerait des tarifs excessifs de cession des listes d'abonnés au titre de ce même article L. 34, qui ne respecteraient pas l'obligation d'orientation des tarifs vers les coûts.
- la promotion exclusive du service de renseignements téléphoniques 118 008 de la société Pages Jaunes sur le site Internet [www.pagesjaunes.fr](http://www.pagesjaunes.fr) d'annuaire électronique du groupe France Télécom serait abusive.

### ***I.– 2. Les demandes formulées par la société 118 218 Le Numéro au titre de mesures conservatoires***

La société 118 218 Le Numéro met en avant l'ouverture à la concurrence du marché des renseignements téléphoniques début avril 2006, date de fin du service sur les numéros historiques, les risques liés au manque potentiel de qualité ou de concurrence par les seuls mérites, ainsi que l'atteinte à l'économie générale, à celle du secteur, aux consommateurs et à la société 118218 Le Numéro elle-même qui résulterait des pratiques du groupe France Télécom pour demander le prononcé de mesures conservatoires.

Les mesures conservatoires demandées sont :

- d'enjoindre à France Télécom de mettre sa base d'annuaires L. 34 accessible aux éditeurs d'annuaires et fournisseurs de services de renseignements en conformité avec ses obligations, à savoir de s'assurer qu'elle contient l'ensemble des données contenues dans la base utilisée par la société Pages Jaunes pour la fourniture de son service de renseignements, à l'exception de toute donnée dont le groupe France Télécom montrerait qu'elle ne serait pas nécessaire à la fourniture d'un service de renseignements téléphoniques universels tel que défini par l'article 2 de la décision 05-0061 de l'ARCEP.
- d'enjoindre à France Télécom de supprimer pour l'avenir dans ses contrats les conditions restrictives injustifiées d'inscription des données annuaire, en autorisant notamment l'inscription des dénominations multiples et des inscriptions supplémentaires.
- d'enjoindre à Pages Jaunes de suspendre toute promotion pour son numéro 118 008 sur le site Internet d'annuaire électronique pagesjaunes.fr.

Le présent avis porte sur ces demandes de mesures conservatoires. Il pourra être complété par l'Autorité dans le cadre de l'examen au fond de la saisine par le Conseil de la concurrence.

## **II. – Cadre réglementaire et contexte**

L'activité de cession de listes d'abonnés ou d'utilisateurs doit être distinguée selon que ces listes sont demandées « en vue d'éditer un annuaire universel ou de fournir un service universel de renseignements » ou à toute autre fin.

Dans le premier cas l'activité de cession de listes s'inscrit dans le champ de régulation défini par le code des postes et des communications électroniques, notamment à ses articles L. 34 et R. 10 à R. 11.

En revanche, les cessions de listes qui ne seraient pas demandées « *en vue d'éditer un annuaire universel ou de fournir un service universel de renseignements* » ou, surtout, qui porteraient sur des données supplémentaires au regard de celles nécessairement comprises dans de telles listes relèvent du marché libre entre les acteurs, sous réserve du respect des dispositions législatives et réglementaires protégeant les droits des personnes.

### ***II. – 1. Le cadre réglementaire***

Au niveau communautaire, les directives européennes ont imposé dès 1998 l'existence d'un service de renseignements et d'un annuaire universel. Cette obligation a été reconduite dans la directive 2002/22/CE « service universel » susvisée, dont les articles 5 et 25 traitent des obligations afférentes à l'annuaire.

Précisément, l'article 25, paragraphe 2, dispose que : « *Les États membres veillent à ce que toutes les entreprises qui attribuent des numéros de téléphone à des abonnés répondent à toutes les demandes raisonnables de mise à disposition, aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaire, des informations*

*pertinentes, sous une forme convenue et à des conditions qui soient équitables, objectives, modulées en fonction des coûts et non discriminatoires.»<sup>1</sup>*

En vertu de ces dispositions, les opérateurs qui attribuent des numéros de téléphone à des abonnés ont ainsi une obligation de cession des listes. La directive est cependant peu explicite quant au contenu de ces listes, laissant par conséquent une certaine marge de manœuvre aux États Membres en la matière.

Dans l'arrêt KPN/OPTA du 25 novembre 2004, la Cour de justice des Communautés européennes a défini le seuil minimum d'informations devant être considérées comme pertinentes dans le cadre européen de 1998, qui peut être transposé à celui de 2002. Elle dispose en effet que *« les termes « informations pertinentes » visent uniquement les données [...] qui sont suffisantes pour permettre aux utilisateurs d'un annuaire d'identifier les abonnés qu'ils recherchent. Ces données comprennent, en principe, le nom et l'adresse, y compris le code postal, des abonnés ainsi que le ou les numéros de téléphone qui leur ont été attribués par l'organisme concerné. Toutefois, il est loisible aux États membres de prévoir que d'autres données seront mises à la disposition des utilisateurs dès lors que, au regard de conditions nationales spécifiques, elles semblent nécessaires à l'identification des abonnés. »*

En droit national, les dispositions de la directive service universel relatives à la cession de listes d'annuaire ont été transposées à l'article L. 34 du code des postes et des communications électroniques (CPCE). Celui-ci dispose notamment que *« Sur toute demande présentée en vue d'éditer un annuaire universel ou de fournir un service universel de renseignements, même limitée à une zone géographique déterminée, les opérateurs sont tenus de communiquer, dans des conditions non discriminatoires et à un tarif reflétant les coûts du service rendu, la liste de tous les abonnés ou utilisateurs auxquels ils ont affecté, directement ou par l'intermédiaire d'un distributeur, un ou plusieurs numéros du plan national de numérotation téléphonique prévu à l'article L. 44 ».*

Si l'article L. 34 pose les principes de la constitution et de la cession des listes d'annuaire, il reste flou sur le contenu de ces listes.

Des précisions sont apportées aux articles R. 10 et suivants du CPCE. En particulier, l'article R. 10-3 caractérise le contenu des listes d'abonnés que sont tenus de constituer les opérateurs.

*« Ces listes contiennent les données permettant d'identifier les abonnés ou les utilisateurs, d'empêcher toute confusion entre les personnes et de prendre connaissance des oppositions qui ont été formulées en application de l'article R. 10.*

*Sans préjudice des dispositions des 1, 2 et 3 de l'article R. 10, ces données sont constituées par les noms, prénoms et, le cas échéant, les raisons sociales ou dénominations sociales, adresses et numéros de téléphone des abonnés au service téléphonique au public et de ses utilisateurs.[...].*

*Les opérateurs insèrent dans les listes la mention de la profession ou activité des personnes qui en font la demande sous la responsabilité du demandeur. Ils peuvent également proposer l'insertion des adresses électroniques des abonnés ou utilisateurs. [...]*

---

<sup>1</sup> Le considérant 35 de cette même directive précise que tous les fournisseurs de services attribuant des numéros de téléphone à leurs abonnés sont tenus de mettre à leur disposition *« des informations utiles ».*

*II. - Les opérateurs prennent, chacun en ce qui le concerne, les précautions nécessaires afin d'assurer le contrôle de l'exactitude des données figurant dans les listes et de la qualité, notamment technique, de ces listes qui doivent être mises à jour sous réserve des dispositions du quatrième alinéa du I du présent article [...] ».*

On relèvera que cet article, relativement explicite quant aux données devant figurer dans les listes constituées aux fins d'annuaire universel, met aussi un accent particulier sur la nécessité qu'elles permettent d'identifier les abonnés, sans risque de confusion. On notera également les obligations qui pèsent sur les opérateurs en matière de contrôle des données. La profession fait à cet égard figure d'exception, puisque son insertion dans la base de données se fait sous la responsabilité du demandeur<sup>2</sup>.

## ***II. – 2. Les décisions des autorités françaises***

Les décisions des autorités françaises relatives à la constitution des listes et leur cession et/ou aux services de renseignement sont de plusieurs ordres.

### **II. – 2. 1. La jurisprudence en matière d'annuaire et de services de renseignements**

Il existe une assez vaste jurisprudence constituée de décisions, tout particulièrement du Conseil de la Concurrence, ayant tranché sur des litiges afférant aux cessions de listes. Ces décisions ont donné quelques éclaircissements sur le fonctionnement et les difficultés liées aux cessions de liste.

Les litiges ont tout d'abord porté sur les modalités tarifaires de cession de listes. Ainsi, dès 1999, la Cour d'appel de Paris a précisé que la liste des abonnés au téléphone de France Télécom constitue " *une ressource à laquelle aucune autre base de données ne pouvait être substituée* " et dont les conditions d'accès devaient donc être transparentes, objectives et non discriminatoires et à un prix orienté vers les coûts. Ensuite, le Conseil de la concurrence dans une décision n°03-D-43 du 12 septembre 2003 a sanctionné France Télécom pour ne pas avoir respecté cette injonction d'orientation des tarifs vers les coûts de son activité de gestionnaire de fichiers, pour n'avoir pas respecté l'obligation d'orientation vers les coûts des prix de consultation de la base annuaire via les services offerts par la société Intelmatique et pour avoir mis en place une pratique discriminatoire pour la cession des données annuaires. Cette décision a été adoptée à l'issue d'une expertise qui a permis notamment d'identifier l'existence à l'époque de 45 champs informatiques dans la base annuaire de France Télécom.

Par ailleurs, dans sa décision du 25 juin 2004, le Conseil d'État, saisi par des fournisseurs de services de renseignements téléphoniques, a induit une évolution importante du fonctionnement du marché des services de renseignements. Il a ainsi enjoint à l'Autorité de supprimer le « 12 » comme numéro d'accès aux services de renseignements et d'octroyer à l'ensemble des acteurs d'un format de numéro identique, afin de garantir l'égalité des conditions de concurrence entre les différents types d'acteurs.

Par trois décisions, n°05-0061 à n°05-0063 susvisées, l'Autorité s'est mise en conformité avec cet arrêt. Après avoir recueilli l'avis des acteurs lors d'une consultation publique, elle a défini le nouveau format de numérotation unique pour l'ensemble des fournisseurs de services de

---

<sup>2</sup> Cette disposition a été introduite par le décret 2005-606 du 29 mai 2005. Précédemment, la profession pouvait être insérée, mais sous la responsabilité de l'opérateur.

renseignements nationaux, de la forme 118 XYZ. Elle a précisé les conditions d'attribution et a organisé la phase transitoire entre le régime du « 12 » et le nouveau cadre.

Il est important de noter qu'afin de garantir la meilleure lisibilité possible pour les consommateurs, l'Autorité a décidé par sa décision n°05-0061 susvisée, article 2, que tous les services de renseignements vocaux utilisant un numéro 118 XYZ doivent proposer au minimum le service universel des renseignements nationaux ; les fournisseurs de tels services demeurant libres d'offrir en sus d'autres services à leurs utilisateurs (renseignements internationaux, professionnels, annuaires inversés, mise en relation, envoi de renseignements par SMS ou mails, ...).

Par conséquent, tout acteur qui souhaite fournir un service de renseignements par un numéro 118 XYZ doit obtenir auprès de l'ensemble des opérateurs la cession de leurs listes des données « d'annuaire universel » de leurs abonnés.

La mise en œuvre de ces décisions comporte deux phases successives. Dans un premier temps, à partir du 2 novembre 2005, l'ensemble des opérateurs attributaires de numéros de la forme 118 XYZ ont été autorisés à commercialiser leurs services de renseignements, en coexistence avec les services de renseignement préexistants, accessibles notamment à partir du 12. Dans un second temps, à partir du 3 avril prochain, le « 12 » ne sera plus opérant et seuls les attributaires de numéros de la forme 118XYZ resteront présents sur le marché des services de renseignement. Cette seconde échéance apparaît particulièrement cruciale, et son imminence joue un rôle important dans la saisine qui fait l'objet de cet avis.

## **II. – 2. 2. Le prestataire de la composante du service universel relative à l'annuaire**

La dévolution de la fourniture des composantes du service universel donne désormais lieu, conformément aux dispositions de l'article L. 35-2 du CPCE issues de la loi du 31 décembre 2003<sup>3</sup>, à un appel à candidatures. Suite au premier appel à candidature intervenu en application de ces dispositions, la société France Télécom a été désignée par trois arrêtés du ministre délégué à l'industrie en date du 3 mars 2005 comme opérateur en charge de la fourniture de chacune des trois composantes du service universel prévues à l'article L. 35-1 du CPCE.

Parmi ces composantes, la seconde est relative à l'annuaire universel et aux services de renseignement universels. France Télécom a été désignée pour fournir cette composante pour une durée de 2 ans. Au titre de celle-ci, France Télécom est soumise aux trois obligations de publication d'un annuaire imprimé départemental, d'édition d'un annuaire électronique minitel (3611) et de fourniture d'un service de renseignements (le « 12 », qui sera remplacé par le « 118711 » à partir du 2 avril 2006). Ces trois obligations doivent s'exercer sur la base de l'ensemble des données « d'annuaire universel » des abonnés de l'ensemble des opérateurs affectant des numéros du plan national de numérotation français.

---

<sup>3</sup> Dans le cadre législatif mis en place par la loi du 26 juillet 1996, la société France Télécom était désignée par cette même loi pour fournir notamment l'ensemble du service universel.

## II. – 2. 3. Les lignes directrices relatives à la cession de listes d'annuaire

Le 16 décembre 2004, l'Autorité a publié des lignes directrices relatives à la cession des listes d'abonnés. Ces lignes directrices ont été définies au terme d'une concertation auprès de l'ensemble des acteurs concernés, directement ou indirectement, par ce dossier. Cette concertation a été menée par étapes :

- participation de l'Autorité aux travaux menés par la CNIL en 2003 concernant les principes de protection des données personnelles et d'information des utilisateurs ;
- groupe de travail lancé en février 2004 par l'Autorité rassemblant les opérateurs de télécommunications, les fournisseurs d'annuaires et de services de renseignements, la CNIL et les associations de consommateurs ;
- consultation publique menée à l'été 2004 sur le projet de lignes directrices.

La décision d'édicter des lignes directrices s'est inscrite dans le souci d'accompagner les évolutions du cadre législatif et réglementaire intervenues à partir de 2002 en matière d'annuaire. Compte tenu de la diversité des nouveaux acteurs (opérateurs, éditeurs) et de leur multiplicité, dans un souci de normalisation jugé souhaitable par nombre d'entre eux, l'Autorité avait en effet considéré comme utile de définir, en concertation avec les acteurs, des principes et des modalités d'harmonisation des conditions techniques de constitution et de cession des listes d'abonnés, de manière à accélérer la mise en place des annuaires universels.

Les lignes directrices précisent ainsi un ensemble de paramètres techniques et tarifaires de constitution et de cession des listes. Elles comprennent en particulier (partie III-6) une nomenclature des données que les opérateurs sont tenus de demander à leurs abonnés et qui constituent le socle de l'annuaire universel, ainsi que des données considérées comme trouvant naturellement leur place dans les listes d'annuaire, mais cependant facultatives, en ce sens que les opérateurs restent libres de collecter ou non les données correspondantes auprès des abonnés. Cette nomenclature, issue d'un assez large consensus entre les membres du groupe de travail, a pour but de garantir l'homogénéité des informations transmises par les opérateurs aux éditeurs d'annuaires universels, garantissant ainsi que l'abonné bénéficie de droits de parution et de conditions de publication équivalents quel que soit son ou ses opérateurs. L'ensemble des données ainsi obtenues auprès de l'abonné doit être transmis aux éditeurs d'annuaires universels conformément au principe de non-discrimination imposé par les textes.

Il convient enfin de préciser que, si ces règles ont été édictées sous l'empire du décret du 1er août 2003 relatif à l'annuaire universel, alors en vigueur, elles prenaient en considération le projet de décret alors en consultation, qui devait abroger le précédent décret et le remplacer. Le décret finalement publié le 29 mai 2005, plusieurs mois après la parution des lignes directrices, et qui se traduit par les articles R. 10 et suivants du CPCE, ne remet pas en cause les règles et les modalités de mises en œuvre définies dans les lignes directrices. A titre d'exemple, elles explicitent l'ensemble des champs constitutifs de l'adresse de l'abonné. Toutefois, deux points méritent d'être mentionnés. D'une part ces règles et modalités d'application n'ont pas la même portée juridique que les articles du code créés ou modifiés par le décret. D'autre part, l'existence même de données facultatives conserve à ces modalités d'application une part de libre arbitre en terme de mise en œuvre par les opérateurs.

## ***II. – 3. Les différents acteurs et le contenu des listes d’abonnés***

Avant de rentrer plus avant dans l’analyse, il convient de passer en revue les différentes catégories d’acteurs dans le secteur des listes d’abonnés, et de décrire brièvement les enjeux que constitue, pour chacun d’entre eux, le contenu de ces listes

### **II. – 3.1. Les différents acteurs**

On distinguera essentiellement quatre types d’intervenants :

- les abonnés qui fournissent leurs données personnelles,
- les opérateurs qui affectent les numéros de téléphone aux abonnés et collectent tout ou partie des données personnelles de leurs abonnés,
- les éditeurs de produits d’annuaire (y compris les fournisseurs de services de renseignements) qui collectent les données auprès des opérateurs ou directement auprès des abonnés et mettent ces données à disposition des consommateurs,
- les utilisateurs et consommateurs qui utilisent les divers produits d’annuaires.

Les abonnés disposent de droits particuliers en ce qui concerne l’inscription de leurs coordonnées dans les listes d’annuaires, droits précisés à l’article R. 10 du CPCE. Ils peuvent refuser cette inscription, en limiter les champs ou au contraire vouloir l’insertion de la totalité de leurs coordonnées. Les abonnés professionnels, en particulier, sont susceptibles de souhaiter une inscription détaillée de leurs coordonnées.

Les utilisateurs des annuaires ou des services de renseignements ont quant à eux des besoins divers en termes de consultation de ces listes, selon l’objectif poursuivi : identification d’un abonné par son nom, par sa profession, par sa proximité géographique, etc. De manière générale, le degré de satisfaction de l’utilisateur sera d’autant plus élevé que la base de données utilisée par le service de renseignement sera détaillée et enrichie d’informations pertinentes ou utiles.

Les opérateurs sont au contact direct des abonnés pour recueillir leurs informations et sont soumis à différentes obligations :

- informer leurs abonnés de leurs droits en matière d’insertion dans les listes d’annuaire et de services de renseignements et veiller à leur respect ;
- céder les listes d’abonnés ainsi constituées aux éditeurs d’annuaire qui en font la demande ;
- respecter les principes de non-discrimination et de tarifs orientés vers les coûts lors de la cession de leurs listes d’abonnés à des fins de constitution d’un service de renseignement universel ou d’annuaire universel.

Les éditeurs (y compris les fournisseurs de services de renseignements), peuvent être classés en différentes catégories<sup>4</sup> :

---

<sup>4</sup> Il existe potentiellement une cinquième catégorie d’acteurs se positionnant entre opérateurs et éditeurs, dont l’activité consiste à se procurer les listes d’abonnés auprès des opérateurs, à les compiler, à les intégrer, le cas échéant à les enrichir, et à la céder aux éditeurs d’annuaire universel ou aux fournisseurs de services universels de renseignements.

- selon le service fourni : annuaire papier, annuaire électronique sur Internet, annuaire Minitel, service de renseignements, télémarketing...
- selon que l'activité relève ou non d'une réglementation induisant des obligations et des droits particuliers :
  - Prestation de service universel octroyée selon la procédure de l'article L. 35-2 du CPCE. Cette prestation recouvre la distribution d'un annuaire universel imprimé gratuit à tous les abonnés au service téléphonique, la mise à disposition du public d'un annuaire universel électronique Minitel à un tarif abordable et la fourniture d'un service universel de renseignements à un tarif abordable. Aujourd'hui France Télécom a été sélectionnée par le ministre suite à un appel à candidature et a été désignée pour deux ans (mars 2005- mars 2007) pour fournir cette prestation.
  - Fourniture d'un produit d'annuaire universel selon la procédure déclarative prévue à l'article L. 35-3 du CPCE. Les éditeurs s'engagent à fournir au moins un produit d'annuaire universel (par exemple un site Internet) listant de manière non discriminatoire l'ensemble des abonnés au service téléphonique qui le souhaitent. Ils bénéficient alors de la part des opérateurs de tarifs de cession des listes non discriminants et orientés vers les coûts. L'ensemble des fournisseurs de service de renseignements par un numéro 118 XYZ entre dans cette catégorie, ayant obligation de fournir au minimum le service de renseignement universel (c'est-à-dire l'accès pour les consommateurs à l'ensemble des données « d'annuaire universel »).
  - Autres activités, non liées à l'annuaire universel : société de marketing ou de communication utilisant l'annuaire pour ses propres campagnes ou revendant celui-ci après traitement à des clients externes, service de compilation des listes pour cession en vente directe au grand public ou pour revente. Ce type d'activité n'est pas concerné par les dispositions prévues à l'article L. 34 du CPCE.

Enfin, il existe une catégorie particulière d'acteurs : les « opérateurs intégrés », qui sont à la fois opérateurs et éditeurs. Parmi ces opérateurs intégrés, il en est un, à savoir France Télécom, qui est soumis à des contraintes spécifiques en raison des obligations qui lui incombent au titre du service universel. Ainsi, France Télécom cumule les activités d'opérateur ayant la charge de recueillir les données de ses abonnés devant être insérées dans sa liste, qu'elle doit céder aux éditeurs le demandant, et celle d'éditeur d'annuaire universel (annuaire papier et 3611) et de fournisseur de services de renseignement universel (12, puis 118711) au titre de l'article L. 35-2 du CPCE. Il faut également noter que France Télécom exerce une activité de service de renseignements, en dehors de sa mission de service universel, au même titre que d'autres acteurs, notamment au travers des numéros 118710 et 118712. Enfin, la société Pages Jaunes, qui appartient au groupe France Télécom, est elle-même éditeur d'annuaires universels ou non (annuaires papiers Pages Jaunes, 118008, site [www.pagesjaunes.fr](http://www.pagesjaunes.fr), etc.).

Pour qu'une concurrence effective et loyale s'installe sur le marché des renseignements, il est donc particulièrement important que les éditeurs qui ne sont pas des « opérateurs intégrés » disposent des listes constituées par la partie opérateur des « opérateurs intégrés » dans le strict respect des obligations du CPCE : non-discrimination et orientation des tarifs vers les coûts. Il est donc critique pour un « opérateur intégré » de distinguer l'information qu'il collecte en tant qu'opérateur de celle qu'il collecterait éventuellement en sus par ailleurs, en tant qu'éditeur, et de rendre parfaitement lisible aux abonnés et consommateurs cette distinction.

## II. – 3.2. Le contenu des listes d'abonnés et l'arbitrage entre différents objectifs de concurrence et en faveur de l'abonné et du consommateur

Concernant le contenu des listes d'abonnés, différents objectifs – qui ne sont pas toujours aisément compatibles - doivent être conciliés.

S'agissant du degré de détail et de précision des données recueillies au titre de l'annuaire universel, il existe une divergence entre l'intérêt pour l'abonné et la charge que cela représente pour l'opérateur. En effet, plus les données collectées auprès de l'abonné sont précises et détaillées, plus le service de renseignements ou l'annuaire fourni sera satisfaisant pour l'abonné et – sous réserve que ce détail ne se fasse pas au détriment de l'exactitude - pour le consommateur. A titre d'exemple, un abonné professionnel pourra souhaiter faire figurer une profession multiple, ou encore une dénomination très détaillée, au-delà peut être de celle inscrite dans sa déclaration au registre du commerce et des sociétés. Satisfaire de tels souhaits peut toutefois impliquer une lecture extensive de l'article R. 10-3, et notamment de l'exigence de rendre possible l'identification de l'abonné. Du côté de l'opérateur, la collecte de données particulièrement détaillées auprès des abonnés est susceptible d'engager des coûts supplémentaires pour les opérateurs, soit directement, soit au titre de leur vérification.

Il existe également un arbitrage entre l'information qu'on peut juger souhaitable de voir recueillir par les opérateurs et celle qui serait laissée sous la responsabilité des éditeurs. Afin de simplifier les démarches de l'abonné, il serait préférable que celui-ci ne fournisse ses données qu'à un acteur, à charge ensuite pour celui-ci de les transmettre à l'ensemble des éditeurs. Toutefois, une telle approche ne serait pas nécessairement satisfaisante en termes de développement de la concurrence et de l'innovation entre éditeurs.

Ainsi, les listes d'abonnés constituées pour l'annuaire universel (et utilisées entre autre pour tout service de renseignement universel) doivent être caractérisées par un degré de précision suffisant pour assurer un produit de qualité à l'abonné et au consommateur, sans pour autant constituer une charge trop conséquente pour les opérateurs ni restreindre la liberté des éditeurs en termes de création de services à valeur ajoutée innovants ou d'enrichissement des listes.

Les textes réglementaires et en particulier l'article R. 10-3 du CPCE précité qui mentionne les notions minimales devant être incluses dans ces listes participent de cet arbitrage. Les lignes directrices représentent le consensus obtenu à l'époque quant au degré de précision que doivent comprendre les listes L. 34, sans préjudice d'améliorations futures.

En tout état de cause, il convient de veiller à ce que les services de renseignement, qu'ils soient ou non intégrés à un opérateur, disposent, au moment de la suppression des numéros historiques (12), de conditions équivalentes permettant une véritable concurrence par les mérites.

### **III. – Analyse de l’Autorité**

#### ***III. – 1. Les marchés considérés***

Dans la saisine déposée auprès du Conseil de la concurrence, la société Le Numéro 118 218 considère que les marchés concernés sont :

- le marché de la cession des listes des abonnés au service téléphonique de France Télécom ;
- les marchés de la fourniture de services de renseignements par téléphone, par Internet et de l’édition d’annuaires imprimés ;
- le marché de la commercialisation d’espaces publicitaires ;
- le marché de l’abonnement aux services de téléphonie fixe.

Certains des marchés ainsi énumérés répondent à des logiques respectives de marchés de détail ou de marchés de gros. Certains acteurs, notamment les « opérateurs intégrés » interviennent alors à la fois sur les marchés de détail et les marchés de gros.

#### **Concernant « les marchés de la fourniture de services de renseignements par téléphone, par Internet et de l’édition d’annuaires imprimés »**

Les activités d’éditions d’annuaires ou de services de renseignements correspondent à des marchés de détail dans la mesure où les offres qu’elles mettent en œuvre s’adressent au consommateur final.

Ces offres peuvent être distinguées selon différents critères tels que :

- le support au moyen duquel elles sont proposées : annuaire imprimé, annuaire sous format électronique (de type CD-Rom), annuaire électronique par minitel, annuaire en ligne par Internet, services de renseignements par téléphone ;
- le contenu, qui peut être composé de services dits « de base » ou de services dits « à valeur ajoutée », selon que le champ et la nature des informations offertes sont plus ou moins limités. Concernant les abonnés au téléphone ou les utilisateurs de services téléphoniques, certaines de ces informations devront permettre de les identifier et de les joindre. Au-delà de ces fonctions, certaines données additionnelles pourront être publiées ou proposées sur des caractéristiques particulières que des personnes auront souhaité faire paraître, par exemple des données à caractère publicitaire.
- le cas échéant, la clientèle ciblée.

Dans certaines de ses décisions, le Conseil de la concurrence a pu identifier certains marchés sur lesquels se portent de telles offres. Il a notamment distingué « *le marché des annuaires professionnels destinés aux abonnés au téléphone* » dans ses décisions n° 96-D-10 du 20 février 1996 et n°02-D-41 du 26 juin 2002.

Au regard des différents critères énoncés ci-dessus, les inscriptions des professionnels dans les annuaires peuvent comporter des informations dont l’étendue, le contenu et la richesse sont variables. A ce titre, il est à noter que dans le cas des professionnels tout particulièrement, la frontière entre, d’une part, les informations strictement nécessaires pour

identifier un abonné et, d'autre part, les données pouvant être considérées comme additionnelles n'est pas, dans tous les cas de figure, *a priori* objectivement établie. Ainsi « l'activité » exercée pourra, dans certains circonstances, être considérée comme nécessaire pour identifier l'abonné recherché et, dans d'autres cas, être perçue comme une donnée à connotation publicitaire.

Les services de renseignements téléphoniques semblent pouvoir proposer une diversité d'informations comparable, notamment au sujet des professionnels. A cet égard dans sa décision n° 249300 du 25 juin 2004, le Conseil d'État a mentionné l'existence de services de renseignements « de base » et des services « à valeur ajoutée ». Ces services pouvant être considérés comme « substituables, au moins pour partie », les acteurs qui les fournissent peuvent « être regardés comme intervenant sur un même marché ». L'absence d'une frontière nette et objective entre des services de renseignements « de base » et des services de renseignements « à valeur ajoutée », crée ainsi les conditions d'un marché où les éditeurs seraient amenés à proposer, pour des raisons de compétitivité, un service plus large que celui circonscrit aux seuls critères retenus pour l'annuaire universel.

Une analyse approfondie du degré de substitution entre les différentes catégories de services de renseignement, selon la richesse des informations proposées et le type d'abonné (résidentiel ou professionnel) concerné, et l'appréciation de l'existence d'un ou de plusieurs marchés pertinents, éclairerait l'importance de l'accès aux données enrichies par Pages Jaunes pour les autres services de renseignement. En outre, la capacité, à ce jour, pour les services de renseignement concurrents, de collecter ces données par des voies alternatives, les entraves possibles à une collecte directe, notamment pour des raisons de notoriété ou du fait d'une connexité entre marchés de renseignement et d'annuaire électronique ou papier, dont ne pourraient bénéficier les nouveaux entrants sur un seul marché, devraient être particulièrement examinées. Sans préempter sur l'analyse qui sera conduite par le Conseil, il apparaît probable que les liens historiques privilégiés entretenus entre les abonnés professionnels et Pages Jaunes et une certaine confusion, pour ces abonnés, quant au rôles respectifs de France Telecom comme opérateur et Pages Jaunes comme éditeur, ont pu également dans un premier temps constituer un handicap pour les nouveaux éditeurs. En revanche, la pérennité d'un tel handicap initial n'est pas certaine<sup>5</sup>.

### **Concernant « le marché de la cession des listes des abonnés au service téléphonique de France Télécom »**

Dans sa décision n° 98-D-60 du 23 septembre 1998, le Conseil de la concurrence considère qu'il existe un marché de la cession de listes d'abonnés dans ces termes :

*« Mais considérant de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient France Télécom, dès lors qu'il existe, d'une part, une offre de la liste des abonnés au téléphone exhaustive et tenue à jour, commercialisée sous différentes formes et, d'autre part, des opérateurs demandeurs de telles prestations, la rencontre de cette demande et de cette offre constitue un marché, nonobstant le fait que son fonctionnement est gouverné par des contraintes*

---

<sup>5</sup> L'analyse peut prendre en considération les coûts nécessaires pour conduire une activité d'enrichissement de données. A cet égard, on peut se référer aux coûts engagés par Pages Jaunes pour conduire l'ensemble de son activité. Le document publié par l'AMF indique à cet égard que la force de vente engagée au 31 décembre 2004 est constituée de 1720 vendeurs. La durée d'engagement des contrats signés entre Pages Jaunes et ses clients professionnels peut aussi être examinée. A cet égard, le document publié par l'AMF indique que cette durée est généralement de 12 mois.

*spécifiques, notamment celles liées au respect des dispositions législatives et réglementaires protégeant l'identité humaine, les libertés individuelles ou publiques et l'intimité de la vie privée »*

Les listes d'abonnés, et les informations qu'elles contiennent, constituent une ressource nécessaire pour la réalisation ou la mise en œuvre de produits d'annuaires ou de services de renseignements. De ce point de vue, l'activité de cession de listes des abonnés au téléphone peut être perçue comme faisant partie d'un marché de gros.

Cette appréciation du Conseil de la concurrence doit toutefois être replacée dans le contexte particulier d'une ouverture à la concurrence, même si elle est encore très partielle, du marché des services de renseignements.

### **Concernant « le marché de l'abonnement aux services de téléphonie fixe ».**

Dans sa décision n° 05-0571, en date du 27 septembre 2005, en application de l'article L 37-1 du CPCE, l'Autorité a notamment :

- déterminé comme pertinents les marchés de détail de l'accès au réseau téléphonique public depuis un poste fixe, respectivement, pour la clientèle résidentielle et pour la clientèle professionnelle ;
- désigné France Télécom comme exerçant une influence significative sur ces marchés.

Ainsi, sur les marchés de détail de l'accès à la téléphonie fixe, France Télécom demeure un acteur puissant.

### **III. – 2. Le positionnement du groupe France Télécom sur ces marchés**

Sans préjudice de l'analyse que pourra effectuer le Conseil sur la position qu'occupe le groupe France Télécom sur les marchés concernés par la présente saisine, il convient de rappeler que cet acteur intervient sur l'ensemble des activités correspondantes.

Comme on l'a indiqué un peu plus haut, France Télécom, en tant qu'opérateur affectant des numéros aux abonnés ou utilisateurs du service, doit répondre aux obligations de cessions de liste prévues à l'article L. 34 du CPCE. Sa position d'opérateur dominant sur les marchés de détail de l'accès au réseau téléphonique public depuis un poste fixe confirme l'importance que revêt l'activité de cession de listes d'abonnés exercée par cet opérateur au regard des attentes que peuvent formuler les éditeurs pour fournir à leurs clients un service de qualité.

France Télécom remplit la fonction d'éditeur à double titre, en tant qu'opérateur chargé la composante « annuaire et services de renseignements universels » du service universel et en tant qu'opérateur attributaire de numéros de type 118 XYZ distincts de celui correspondant à ses obligations de service universel.

Enfin Pages Jaunes, filiale de France Télécom, constitue un éditeur mettant en œuvre une gamme étendue de produits d'annuaires et fournissant un service de renseignements téléphoniques au moyen de son numéro 118 008.

Le document de référence 2004 de Pages Jaunes enregistré le 30 mars 2005 auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF) mentionne les avantages concurrentiels que le groupe Pages Jaunes estime détenir. Parmi ces avantages, sont notamment cités :

- un portefeuille de marque à forte notoriété. Il est notamment précisé dans le document de référence 2004 qu'en réponse à la question « *Lorsque vous recherchez un particulier, une entreprise ou un professionnel, un produit ou un service, quelles sont les sources d'information auxquelles vous pensez ?* », 89 % des personnes interrogées ont mentionné spontanément au moins l'un des services de Pages Jaunes et, sur relance en citant les différents services de Pages Jaunes, le taux de notoriété assisté atteint 100 % ;
- une avance significative dans le développement des services en ligne. Selon le document de référence susmentionné, en décembre 2004, le taux de couverture domestique pour les annuaires Internet de Pages Jaunes était de 31,5 % par rapport à 20,8 % pour Seat Page Gialle et 6,6 % pour Yell. Il est notamment indiqué que « *par ailleurs, les annuaires en ligne de Pages Jaunes ont bénéficié de l'expérience acquise grâce à Pages Jaunes 3611* ».

Concernant les services de renseignements téléphoniques, il convient de rappeler que, d'une part, l'ouverture commerciale des services mettant en œuvre un numéro du type 118XYZ date du 2 novembre 2005 et que, d'autre part, la fermeture obligatoire des services sur les numéros d'un autre format que 118 XYZ est prévue pour le 3 avril 2006. L'ouverture à la concurrence de ce type de services est par conséquent relativement récente. Rien ne permet donc d'affirmer que la position de « leader sur ce secteur » que le Conseil a pu reconnaître à France Télécom dans sa décision n°02-D-41 précitée soit sensiblement remise en cause à court terme.

### **L'organisation du groupe France Télécom en matière d'annuaires**

L'activité d'annuaires mise en œuvre par le groupe France Télécom résulte de la conjonction de deux activités distinctes : l'activité de régie publicitaire et l'activité d'édition des annuaires.

Ainsi que le précise le document de référence enregistré par l'AMF le 30 mars 2005 concernant PagesJaunes Groupe, les deux activités qui, historiquement sont apparues et ont été développées, dans un contexte peu concurrentiel, au sein de structures différentes, ont progressivement été intégrées au groupe France Télécom.

Le 4 février 1946, le ministère des PTT a confié à l'Office d'annonces (l'« ODA »), société détenue par l'État au travers de l'agence de publicité Havas, la régie publicitaire des annuaires de la France métropolitaine.

En 1998, Havas, qui détenait alors l'intégralité du capital de l'ODA, a cédé sa participation à la Cogecom (filiale de France Télécom).

Le Service national des annuaires téléphoniques (SNAT) dépendant de la division multimédia de France Télécom était alors chargé de la gestion de l'ensemble des opérations relatives à la parution des annuaires.

En 2000, préalablement à l'introduction en Bourse en juillet de Wanadoo, France Télécom a d'abord apporté certaines activités du SNAT à l'ODA puis apporté la totalité des actions à Wanadoo. La dénomination de l'ODA a alors été modifiée pour devenir « Pages Jaunes ».

Après l'intégration de Wanadoo au sein de France Télécom, une partie du capital de Pages Jaunes a été introduit en Bourse en juillet 2004.

Le Groupe Pages Jaunes est détenu majoritairement par France Télécom puisque la structure du capital de Pages Jaunes était au 15 mars 2005 la suivante :

- France Télécom : 54 % ;
- Public : 44,3 % ;
- Salariés : 1,7 %.

Au sein du groupe France Télécom, Pages Jaunes assure un rôle majeur en matière d'éditions d'annuaires.

Selon le document de référence 2004, Pages Jaunes est propriétaire des activités d'édition d'annuaires du groupe France Télécom à l'exclusion de celles liées à l'Annuaire (anciennement dénommé Pages Blanches) et à la recherche alphabétique sur Pages Jaunes 3611 qui ont été conservées par France Télécom.

France Télécom a cependant confié à Pages Jaunes la régie publicitaire ainsi que l'ensemble de la conception et de la fabrication de l'Annuaire et de la recherche alphabétique sur Pages Jaunes 3611.

A ce titre, Pages Jaunes mentionne notamment que le marché potentiel qu'elle adresse est composé de 3,9 millions de professionnels et qu'en 2004, 583 836 annonceurs ont utilisé au moins l'un des supports de Pages Jaunes pour promouvoir leurs offres de produits et de services.

#### Les Conventions liant France Telecom et Pages Jaunes

Selon le « document de référence 2004 » susmentionné, les relations entre France Télécom et sa filiale Pages Jaunes, en matière d'édition d'annuaires, sont régies par plusieurs conventions.

Ces conventions concernent, d'une part, les relations que France Télécom, en tant qu'opérateur intégré, entretient vis à vis de sa filiale Pages Jaunes exerçant l'activité d'éditeur.

Ainsi une première convention concerne la mise à disposition par France Télécom auprès de Pages Jaunes des données annuaires aux fins d'édition d'annuaires. Au titre de cette convention, Pages Jaunes s'est vu concéder, selon des conditions tarifaires définies, le droit non exclusif et non transférable d'utiliser la base de données au service de téléphonie fixe de France Télécom. Cette convention s'inscrit dans le cadre de l'obligation faite à tout opérateur (y compris France Télécom) de communiquer la liste de tous ses abonnés sur toute demande formulée en vue d'éditer un annuaire universel ou de fournir un service universel de renseignements.

D'autre part, France Télécom a confié par convention à Pages Jaunes la régie publicitaire ainsi que l'ensemble de la conception et de la fabrication de l'Annuaire et de la recherche alphabétique sur Pages Jaunes 3611 dont elle à la charge au titre de la mise en œuvre du service universel.

Aux termes d'une convention dite « de régie publicitaire », Pages Jaunes s'est vu confier par France Télécom l'exclusivité de la prospection et du recueil de publicité à insérer dans

l'Annuaire et le service Pages Jaunes 3611 en recherche alphabétique ainsi que la conception technique, l'exécution et la mise en page de cette publicité.

De même, par la convention relative à la fabrication et à la distribution de l'Annuaire et de Pages Jaunes 3611 en recherche alphabétique, France Télécom charge Pages Jaunes de la réalisation pour son compte des tâches nécessaires à la fabrication, la distribution et la promotion de l'Annuaire et de Pages Jaunes 3611 en recherche alphabétique. France Télécom met à disposition de Pages Jaunes tous les éléments relatifs au contenu de l'Annuaire concernant France Télécom.

### Le service d'accès aux données enrichies de Pages Jaunes

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, date à laquelle cette activité a été achetée à la société Intelmatique, filiale de France Télécom, Pages Jaunes fournit un accès à la requête, en ligne et en temps réel, aux bases d'annuaire universel « L. 34 » qu'elle a achetée aux opérateurs, en particulier celle de France Télécom, enrichies par des informations supplémentaires recueillies directement par Pages Jaunes auprès de ses clients<sup>6</sup>.

Ce mode de cession à la requête permet aux éditeurs clients de Pages Jaunes de fournir des annuaires en ligne ou des services de renseignements en « distribuant » dans les faits l'accès à la base de Pages Jaunes, mais ne leur permet pas de se constituer une base des données historiquement enrichies par Pages Jaunes, puisqu'il ne confère qu'un droit d'utilisation instantanée de la donnée transmise au profit de l'utilisateur final.

Selon le document fourni à l'AMF, les principaux éditeurs ayant contracté avec Pages Jaunes pour obtenir cet accès à la requête étaient au départ d'une part les services de renseignements français en activité, essentiellement les opérateurs mobiles fournissant un service de renseignements sur les numéros historiques 12, 222, 612 et 712 et d'autre part les services de renseignement étrangers. Des services de renseignement disposant de numéros du format 118XYZ ont pu contracter avec Pages Jaunes depuis.

Pages Jaunes a annoncé en 2005 la fermeture de ce service d'accès à la requête au 31 janvier 2006, date qu'elle a, début février, repoussé au 30 avril 2006, en ouvrant la voie à un accès à la base complète.

### ***III. – 3. Les données transmises par l'opérateur France Télécom***

#### **III. – 3.1 Les différentes bases de données**

Afin de se prononcer sur la conformité de la base constituée par France Télécom aux fins de respecter ses obligations liées à l'article L. 34 du CPCE, il convient en premier lieu de bien distinguer les différentes bases de données (listes de données personnelles d'abonnés) que gère le groupe France Télécom :

- la base collectée par France Telecom en tant qu'opérateur de boucle locale et mise à la disposition des éditeurs, dite « base L. 34 » du nom de l'article du CPCE imposant cette

---

<sup>6</sup> Cet accès à la requête donne aussi accès aux bases de données d'opérateurs étrangers (19 pays européens, États-Unis, Canada et Australie).

mise à disposition, base qui est utilisée en particulier par le groupe France Télécom pour construire les bases suivantes,

- la (ou les) base(s) mise(s) à disposition des consommateurs par France Télécom agissant en tant qu'éditeur fournissant des prestations de service universel et consultable par « l'Annuaire imprimé universel » papier départemental, le 3611, le 12 ou le 118711,
- la (ou les) base(s) mise(s) à disposition des consommateurs par France Télécom agissant en tant qu'éditeur d'annuaire universel, en dehors de ses obligations en tant que prestataire de service universel, et consultable par les services de renseignement 118710, le 118712, etc.,
- la (ou les) base(s) mise(s) à disposition des consommateurs par la société Pages Jaunes en tant qu'éditeur d'annuaire universel et consultable par l'annuaire imprimé « pages jaunes », pagesjaunes.fr et le service de renseignements 118008.

À l'exception de la base L. 34, chacune des autres bases citées est potentiellement enrichie de données directement recueillies par l'éditeur lui-même (France Télécom ou Pages Jaunes) ou obtenue par l'un de l'autre<sup>7</sup>. Il convient de rappeler, comme l'a fait le Conseil de la Concurrence au point 36 de son avis 05-A-16, que ce développement d'activités croisées sur un marché que l'on peut considérer « aval » à la collecte de données, fût-ce par une entreprise intégrée en position dominante, ne peut être considéré comme un abus en soi.

Les obligations de cession de liste aux éditeurs pesant a priori sur France Télécom, et plus précisément les obligations de non-discrimination relative au contenu de la liste, s'appliquent ainsi uniquement à la base L. 34.

### **III. – 3.2 Les champs de la base L. 34**

Le contenu de la base L. 34 doit respecter les dispositions des articles L. 34 et R10.3 du CPCE. En outre, l'Autorité estime que ce contenu doit également être conforme aux principes et modalités techniques indiqués dans les lignes directrices.

Si l'on se réfère à la base décrite par Le Numéro, dans sa saisine, comme étant la base qui lui est cédée par France Télécom au titre de l'article L. 34, l'examen de la liste des champs de cette base ne la font pas apparaître de manière flagrante comme contradictoire avec l'article R10-3<sup>8</sup>. Par ailleurs, il ressort que dans cette base figure la plupart des champs indiqués comme obligatoires dans les lignes directrices. En particulier, cette base comporte un champ relatif au nom ou à la dénomination sociale, un champ relatif au prénom, un champ relatif au numéro, plusieurs champs relatifs à l'adresse, un champ relatif à la mention professionnelle. Par ailleurs, il convient de souligner que la base semble comporter des champs relatifs aux inscriptions groupées, y compris la désignation de ligne. En revanche, trois champs, décrits comme obligatoires dans les lignes directrices, n'apparaissent pas dans cette base : l'adresse électronique, le cedex et la boîte postal.

---

<sup>7</sup> Dans les faits, l'éditeur France Télécom a confié en exclusivité à Pages Jaunes la prospection et le recueil de la publicité à insérer dans l'Annuaire papier et le service Pages Jaunes 3611 (source : document de référence AMF, 2004)

<sup>8</sup> L'absence d'un champ relatif à l'adresse électronique n'est pas véritablement en contradiction avec le décret.

### III. – 3.3 La qualité des champs de la base L. 34 transmise au Numéro

Le Numéro considère que le groupe France Télécom se réserve l'usage discriminatoire de données plus fiables que celles que contient la base L. 34. Le Numéro incrimine à cet égard, notamment, les restrictions d'utilisation imposées aux abonnés par France Télécom dans le document relatif aux règles d'inscription dans la base des abonnés au service de téléphonie fixe de France Télécom, en annexe aux Conditions Générales du contrat d'Abonnement au service téléphonique.

On relèvera que les restrictions d'utilisation imposées aux abonnés par France Télécom sur certains champs (comme la dénomination sociale, le complément de dénomination, etc.) ne sont pas incompatibles avec les listes directrices, dans la mesure où celles-ci ne s'expriment pas sur ce point précis. Par ailleurs, ces restrictions sont probablement fondées, au moins partiellement, sur le souci réel d'éviter des abus par les abonnés en termes de publicité gratuite ou de positionnement privilégié dans les listes d'annuaire (dénomination AAAX par exemple) ou de réduire les risques de mentions inexactes par les abonnés (risque d'utilisation abusive de marque, par exemple<sup>9</sup>).

Cependant, il convient sans doute de s'interroger sur le bien-fondé de restrictions qui s'avèreraient exagérément lourdes et ne permettraient pas aux abonnés de voir figurer sur l'annuaire une information qu'ils jugeraient nécessaire sur leur dénomination. Les restrictions qui vont au-delà du triple souci décrit plus haut appellent une appréciation probablement plus critique. On peut par exemple être surpris de l'interdiction pour un abonné de choisir une dénomination composée de plusieurs éléments cités au Kbis, alors même que celui-ci en garantit la qualité juridique. On ne peut ignorer, dans ces conditions, le rôle que peuvent jouer certaines restrictions dans l'incitation faite aux abonnés de s'adresser à Pages Jaunes pour pouvoir voir figurer dans un annuaire une dénomination plus précise.

On relèvera également qu'un contrat liant France Télécom à Pages Jaunes lui permet de proposer, via le service de renseignement 12, l'accès aux données enrichies, et donc comportant, pour les abonnés qui le souhaitent et qui sont prêts à souscrire aux conditions posées par Pages Jaunes, une dénomination plus large que celle figurant dans la base L. 34. Ainsi, les utilisateurs du service de renseignement 12 sont accoutumés à une qualité de précision sur les dénominations conforme à celle permise par les règles posées par l'éditeur Pages Jaunes pour l'enrichissement des dénominations, et qui apparaissent nettement moins restrictives que celles posées par l'opérateur France Télécom<sup>10</sup>.

On notera enfin que lors des concertations avec le secteur intervenues en 2005, dans le cadre d'un groupe de travail mené par l'ARCEP sur les listes d'annuaire, plusieurs éditeurs ont considéré qu'une telle lecture, jugée restrictive, des lignes directrices pouvait conduire à une base d'annuaire universel (somme des bases L. 34 des différents opérateurs) ne permettant pas aux éditeurs nouveaux venus sur le marché d'offrir rapidement des produits d'annuaire correspondant à la qualité à laquelle les utilisateurs sont accoutumés. Au demeurant, l'Autorité n'exclut pas de réviser ces lignes directrices, suite aux travaux en cours du groupe

---

<sup>9</sup> La prudence requise dans l'utilisation des marques par les éditeurs est illustrée par la condamnation dont a fait l'objet Pages Jaunes en 1999 (Arrêt n°98-05303 de la Cour d'appel de Paris du 26 mai 1999).

<sup>10</sup> Voir les Conditions Spécifiques « règles d'inscription dans la base des abonnés au service de téléphonie fixe de France Télécom » annexées aux Conditions Générales de l'abonnement au service téléphonique de France Télécom d'une part et les Conditions Générales du contrat d'Inscription Supplémentaire Publicitaire « IS Pub » de Pages Jaunes d'autre part.

de travail. Cependant, de telles lignes directrices étant de portée générale et concernant l'ensemble des acteurs, en tout état de cause, leur révision ne peut intervenir qu'après un délai de concertation adéquat, au terme duquel l'Autorité pourrait prendre une décision réglementaire selon les modalités de l'article L. 36-6 du code.

### ***III. – 4. Une exigence forte : la non-discrimination et la séparation des activités***

Indépendamment de la conformité du contenu aux lignes directrices et de la possible extension de ce contenu, en aucun cas Pages Jaunes ne doit disposer de la part de France Télécom d'une liste d'annuaire différente de celle dont dispose les autres éditeurs. Il doit s'agir de la « base L. 34 » comportant a minima l'ensemble des données obligatoires décrites dans les lignes directrices (et donc communes à tous les opérateurs), plus – le cas échéant - toute donnée additionnelle que l'opérateur France Télécom juge utile de collecter et de transmettre à tous les éditeurs.

Or, dans le cadre de la préparation de cet avis, Pages Jaunes a fait parvenir à l'Autorité le détail des champs de la base qui lui est actuellement transmise par France Télécom en application de ses obligations. La comparaison de la liste des champs cités par Le Numéro comme lui étant transmise par France Télécom dans le cadre du contrat de cession « base L. 34 » et de la liste qui, selon Pages Jaunes, lui est transmise par France Télécom au titre de ce même article « base L. 34 », fait apparaître des différences au niveau des champs d'information pris en compte. La liste communiquée par Pages Jaunes à l'Autorité comporte un ensemble de champs supplémentaires par rapport aux 24 champs figurant dans la base décrite par Le Numéro comme étant celle qui lui est cédée<sup>11</sup>.

L'Autorité invite donc le Conseil dans le cadre de son instruction à s'assurer du caractère non discriminatoire des listes transmises par France Télécom aux éditeurs tiers par rapport à celles utilisées en interne pour ses besoins ou ceux de ses filiales.

Enfin, on rappellera ici la possibilité laissée par les lignes directrices à un opérateur de collecter plus que la liste des « données obligatoires » à la condition de céder cette information à tous les éditeurs. Cette disposition a été introduite historiquement dans le but même de préserver la possibilité pour le secteur (une fois acquise les expériences conjointes de l'ouverture du marché des services de renseignements et de la mise en place de la cession de listes au titre de l'annuaire universel) de rajouter à la « base L. 34 » des données qui s'avèreraient nécessaires à un annuaire universel de qualité ou à un service de qualité offert par les opérateurs à leurs abonnés. Cependant, dans un souci d'égalité des abonnés en matière de parution dans les annuaires, on peut envisager qu'à terme tous les opérateurs proposent les mêmes conditions de parution à leurs abonnés au titre de la liste L. 34 et donc que ne subsistent que des données obligatoires dans les lignes directrices. Le groupe de travail de l'ARCEP se penche actuellement sur ces questions ainsi que sur les règles d'utilisation des champs de la « base L. 34 ».

L'Autorité invite donc le Conseil de la concurrence à examiner précisément les conditions opérationnelles dans lesquelles le Groupe France Télécom collecte les données personnelles de ses abonnés et la compréhension qu'ont ces derniers quant aux options dont ils disposent et, le cas échéant, recommande des règles de lisibilité de ces pratiques pour le futur.

---

<sup>11</sup> Notamment les champs « adresse électronique », « cedex », « boîte postale », « SIRET » et « NAF/APE »

En particulier, il paraît souhaitable que l'abonné puisse clairement différencier parmi les données qu'il communique au groupe France Télécom :

- Celles qui seront inscrites gratuitement dans la base « L. 34 » et qui seront communiquées à tous les éditeurs ;
- Celles supplémentaires - et potentiellement payantes - que l'éditeur France Télécom pourrait le cas échéant collecter (directement ou via Pages Jaunes) pour son usage exclusif d'éditeur aux fins d'enrichir son offre de service universel (pour l'annuaire papier, le 3611 ou le 118711) ;
- Celles supplémentaires - et potentiellement payantes - que l'éditeur France Télécom pourrait le cas échéant collecter (directement ou via Pages Jaunes) pour son usage exclusif d'éditeur hors service universel (pour le 118710, le 118712, etc.) ;
- Celles supplémentaires - et potentiellement payantes - que l'éditeur France Télécom pourrait le cas échéant collecter dans le but de les revendre à des tiers (par exemple à des fins de marketing) ;
- Celles supplémentaires - et potentiellement payantes - que l'éditeur Pages Jaunes collecte pour son usage exclusif d'éditeur (pour l'annuaire papier Pages Jaunes, le 118008 ou le site [www.pagesjaunes.fr](http://www.pagesjaunes.fr), etc.) ;
- Celles supplémentaires - et potentiellement payantes - que l'éditeur Pages Jaunes pourrait le cas échéant collecter dans le but de les revendre à des tiers (par exemple à des fins de marketing) ;

Il est en effet fort probable que de nombreux abonnés de France Télécom ne sont pas en mesure de différencier le rôle des trois entités concernées (opérateur France Télécom, éditeur France Télécom, éditeur Pages Jaunes) ni de comprendre quelles sont les activités déléguées par l'une de ces entités à une autre. Il est à craindre de plus que l'avènement conjoint de l'ouverture à la concurrence du marché des services de renseignements et la mise en place de l'annuaire universel ne renforce cette confusion.

En particulier à ce jour, lorsqu'un abonné professionnel ou une entreprise contacte son opérateur France Télécom en matière de parution dans les annuaires, il peut être mis en contact avec Pages Jaunes. Si une telle prescription n'est pas nécessairement un abus, il pourrait être opportun de s'assurer que l'information nécessaire est disponible auprès des abonnés (possibilité de s'inscrire gratuitement auprès de l'éditeur France Télécom, possibilité de contacter d'autres éditeurs que Pages Jaunes pour inscrire des données supplémentaires, etc.)

#### **IV. – Les demandes de mesures conservatoires en matière de cession de liste**

##### ***IV. – 1. Le caractère grave et immédiat***

- En ce qui concerne le caractère immédiat des effets des pratiques dénoncées par Le Numéro, il convient de souligner la période critique dans laquelle se place cette saisine. L'ouverture du marché des services de renseignements est un cas spécifique dans la mesure où elle se traduit par un basculement complet de la consommation à date donnée (date de suppression du « 12 » et des autres services historiques). Elle est en particulier associée à des investissements lourds en matière de marketing. La qualité – et la notoriété

associée – des services 118 sera jugée très rapidement par le marché et, comme l'ont démontré les exemples internationaux du Royaume-Uni et de l'Espagne, tout dysfonctionnement à ce stade peut rendre caduque l'investissement préalable d'un acteur.

- En ce qui concerne le caractère de gravité des pratiques dénoncées par Le Numéro, l'Autorité estime qu'il n'est pas à exclure. Il convient effectivement de prendre en compte l'impact des données dites « enrichies » de Pages Jaunes et la difficulté associée de répliquabilité de celles-ci. Certes, une proportion réduite des abonnés professionnels ou des administrations (de l'ordre de 600 000 abonnés) font l'objet d'un contrat avec Pages Jaunes sur un total de 3,9 millions d'abonnés professionnels ou d'administrations présentes dans les listes de Pages Jaunes, et parmi ceux-ci seuls 110 000 bénéficient, selon Pages Jaunes, d'inscriptions supplémentaires relatives au champ « dénomination sociale ». Toutefois, ces professionnels peuvent représenter une part nettement plus importante des requêtes des consommateurs auprès des services de renseignement. La disponibilité immédiate d'une information de qualité sur les numéros les plus appelés constitue un paramètre critique pour l'appréciation d'un service de renseignement. Enfin, toute mesure qui à ce jour aurait pour effet de fermer le marché ou rendre l'arrivée de nouveaux entrants plus difficiles en raison d'une position dominante devrait être regardée comme grave.

#### ***IV. – 2 Les mesures conservatoires demandées la société 118218 Le Numéro***

Les demandes de la société Le Numéro appellent les remarques suivantes.

**- « disposer des informations contenues dans la base de données utilisée par la société Pages Jaunes pour son service de renseignements (118008) sauf celles qui ne seraient pas nécessaire à un service de renseignements 118 se devant d'intégrer les données de l'annuaire universel »**

Conformément à l'article 2 de la décision 05-0061 de l'Autorité précitée, les fournisseurs de services 118 XYZ sont tenus d'offrir aux consommateurs l'accès aux données de l'annuaire universel. Comme explicité précédemment, à court terme, les informations qui relèvent de l'annuaire universel sont, de fait, les champs définis comme obligatoires par les lignes directrices.

Dès lors, sous réserve que :

- l'opérateur France Télécom propose effectivement l'intégralité des champs obligatoires des lignes directrices dans sa « base L. 34 » et transmette l'intégralité de cette base à tous les éditeurs à des conditions non discriminantes ;
- le Groupe France Télécom rende visible aux abonnés la séparation entre données collectées par l'opérateur pour la « base L. 34 », données collectées par l'éditeur France Télécom pour son compte usage personnel (annuaires départementaux imprimés alphabétiques pages blanches, 3611, 118711, etc.), et données collectées par l'éditeur Pages Jaunes pour son compte usage propre (annuaires imprimés pages jaunes, 118008, pagesjaunes.fr, etc.),

il n'y a pas a priori de nécessité à terme pour un fournisseur de service de renseignements 118 d'obtenir du Groupe France Télécom plus de données que la stricte « base L. 34 ».

A cet égard, il convient de souligner que :

- la définition de la « base L. 34 » que donne les lignes directrices est susceptible d'évoluer à moyen terme vers une décision réglementaire, qui ferait suite à une large consultation publique<sup>13</sup>. Mais, de part les délais et objectifs considérés, cette évolution potentielle des lignes directrices ne saurait se substituer à d'éventuelles mesures conservatoires.
- la possibilité pour les éditeurs d'enrichir les données de la « base L. 34 » avec des informations de qualité s'inscrit dans la logique du développement concurrentiel des services de renseignement. Dans ces conditions, l'accès pérenne et indéfini aux informations enrichies collectées par la société Pages Jaunes ne paraît pas en première analyse nécessaire pour garantir un environnement concurrentiel au-delà d'un certain délai.

Cependant, du fait de l'ouverture à date donnée du marché et de l'effet négatif qu'aurait un service de faible qualité par la société Le Numéro à cette date sur, d'une part, la notoriété de cette société, et, d'autre part, la confiance générale des abonnés et consommateurs dans le marché des 118, du fait qu'historiquement, le numéro 12 donne accès aux données enrichies, il peut s'avérer nécessaire pour la société Le Numéro et en raison de la position historique de Pages Jaunes sur ce marché de disposer de la part de Pages Jaunes d'informations qui ne figurent pas à ce jour dans la « base L. 34 » de France Télécom. Une telle mise à disposition ne pourrait cependant être imposée que sur une durée limitée en relation avec la date d'ouverture du marché. Cette transition permettrait ainsi à la société Le Numéro de lancer un service de qualité et aux abonnés et utilisateurs de se familiariser avec l'existence de plusieurs services de renseignements. La durée d'une telle période transitoire pourrait être d'un an.

**- « lever les restrictions injustifiées présentes dans les conditions spécifiques annexées aux conditions générales d'abonnement au service téléphonique de France Télécom »**

Il convient, comme on l'a dit, de s'interroger sur le bien-fondé de restrictions qui s'avèreraient exagérément lourdes et ne permettraient pas aux abonnés de voir figurer sur l'annuaire une information qu'ils jugeraient nécessaire sur leur dénomination. Les restrictions qui vont au-delà du triple souci 1) d'éviter des abus par les abonnés en termes de publicité gratuite ou 2) de positionnement privilégié dans les listes d'annuaire ou 3) de réduire les risques de mentions inexactes par les abonnés appellent une appréciation probablement sévère<sup>14</sup>. On peut s'interroger sur le rôle que pourraient jouer certaines restrictions dans l'incitation des abonnés à s'adresser à Pages Jaunes pour pouvoir voir figurer dans un annuaire une dénomination plus précise. En tout état de cause, il serait contraire aux textes que les opérateurs puissent - sous couvert de restriction d'utilisation de certains champs - interdire l'inscription dans la « base L. 34 » des informations pertinentes nécessaires permettant l'identification d'un correspondant.

---

<sup>13</sup> Si tel devait être le cas, cette évolution tiendrait essentiellement à des considérations de réglementation visant à établir l'équilibre des droits, obligations, bénéfices, coûts et qualités des produits offerts qui s'appliquerait à tous les acteurs (abonnés, opérateurs attributaires ou dépositaires de numéros, éditeurs, consommateurs, etc.), et à ce titre cette évolution ne serait pas a priori principalement liée à des considérations de concurrence.

<sup>14</sup> On peut par exemple être surpris de l'interdiction pour un abonné de choisir une dénomination composée de plusieurs éléments cités au Kbis, alors même que celui-ci en garantit la qualité juridique.

**- « supprimer la promotion du 118008 sur le site d'annuaire électronique pagesjaune.fr »**

Sur cette question, l'Autorité considère nécessaire de se référer aux positions qu'a pu exprimer le Conseil de la concurrence notamment dans son avis n° 05-A-16 du 28 juillet 2005 relatif aux moyens de promotion des numéros 118 XYZ. La promotion d'un service de renseignement par son fournisseur, au travers d'une autre activité, n'appelle pas au cas d'espèce de commentaire de l'Autorité.

**V- Conclusions**

Eu égard à l'ensemble de ces éléments et à la position du groupe France Télécom sur les marchés considérés, l'Autorité est d'avis qu'il convient :

- de s'assurer auprès de France Télécom que la collecte des informations « base L. 34 » est bien différenciée auprès des abonnés de la collecte des autres données enrichies par les éditeurs France Télécom ou Pages Jaunes, et que l'intégralité de cette base L. 34 est bien transmise à l'ensemble des éditeurs d'annuaires universels de façon non discriminatoire ;
- de demander à la société Pages Jaunes de donner accès de manière transitoire, pour un délai qui ne saurait dépasser un an, aux éditeurs d'annuaires universels (y compris les fournisseurs de service de renseignements 118) à l'ensemble des informations enrichies nécessaires au lancement de services de qualité maintenue dans des conditions égales de concurrence. Ces informations devraient comprendre au minimum les informations enrichies utiles à l'identification des abonnés, et à ce titre inclure nécessairement les inscriptions supplémentaires relatives au champ dénomination sociale;
- de demander à France Télécom de lever les restrictions relatives aux inscriptions des abonnés dès lors qu'elles ne rentreraient pas dans le cadre du souci légitime de l'opérateur de produire des données exactes, non publicitaires, et ne donnant pas un avantage indu de parution à l'abonné.

Fait à Paris, le 21 février 2006

Pour le Président,

le membre du collège présidant la séance

Michel Feneyrol