

Office fédéral de la communication
Directeur
Philippe Metzger
Rue de l'Avenir 44
2501 Bienne

Lausanne, le 11 avril 2014

Audition des milieux concernés relative à des projets portant sur des ordonnances d'exécution de la LTC

Monsieur,

La Fédération romande des consommateurs (FRC) vous remercie de l'avoir associée à la consultation relative à l'objet susmentionné et vous prie de trouver ses commentaires ci-dessous.

Commentaire général

La FRC salue les propositions amenées par cette procédure de consultation. Une attention toute particulière a été portée à la question de la protection des consommateurs dans des domaines où nous recevons énormément de plaintes : notamment le démarchage téléphonique et les frais cachés liés aux numéros surtaxés et aux services à valeur ajoutée. Les propositions visant à une meilleure transparence des tarifs sont essentiels à la protection des consommateurs.

Nous estimons toutefois que le texte rédigé ne va pas assez loin en ne prenant pas suffisamment de mesures pour éradiquer les abus en matière d'appels/fax et de SMS commerciaux non sollicités. Avec la délocalisation des call centers à l'étranger et l'utilisation de la VoIP, il devient de plus en plus difficile pour un consommateur ou une PME d'éviter les appels commerciaux, fax publicitaires et autres sondages bidons non désirés même en présence d'un astérisque apposé à côté du numéro appelé. Les appelants profitent d'une absence de cadre légal clair pour rendre leur numéro et leur raison sociale non identifiables. Ceci leur permet de ne pas respecter la loi en particulier le nouvel article 3 al.1 let u de la LCD qui considère le non-respect de l'astérisque comme étant une pratique déloyale punissable par une peine pécuniaire ou des jours amendes.

Expériences faites par la FRC et ses partenaires ACSI et SKS depuis 2 ans, force est de constater que les nombreuses plaintes pénales déposées de ce chef aboutissent dans la très grande majorité des cas à une ordonnance de classement de la part des ministères publics. Les raisons invoquées par les ministères publics sont, d'une part, les coûts importants qu'engendre une commission rogatoire à l'étranger en raison du fait que les appels ont lieu depuis des call centers sis à l'étranger (souvent en Tunisie) et, d'autre part, l'impossibilité des ministères publics et des opérateurs à identifier l'appelant qui utilisent des numéros bidons, parfois aux apparences tout à fait normales. Il arrive même que les numéros qui appellent soient ceux de l'appelé!

Il y a dès lors lieu de prendre des mesures pour éradiquer ce problème en amont en rendant obligatoire ou facilement détectable l'identification des appelants peu importe l'origine de l'appel (ordinateur ou étranger). Il doit être possible pour tout un chacun qui se fait appeler à plusieurs reprises sur son téléphone de savoir qui l'appelle pour, d'une part, pouvoir lui demander de cesser et, d'autre part, déposer plainte contre lui s'il ne respecte pas l'astérisque. Au même titre que l'on peut retrouver facilement le titulaire d'un numéro 09xx, 08xx ou le titulaire d'un SMS premium, il faudrait appliquer les mêmes exigences aux démarcheurs à froid. A ce titre, nous estimons qu'il en va non seulement de la responsabilité de l'OFCOM mais également de celles des principaux opérateurs de mettre en place des outils visant à atteindre le respect de la volonté des consommateurs et PME à ne pas être dérangés s'ils font clairement savoir qu'ils ne souhaitent pas l'être

Si ces mesures ne sont techniquement pas réalisables ou disproportionnées à mettre en place, il faut permettre un blocage/filtrage desdits appels ou fax lorsque des abus sont constatés et avérés. Les dénonciations reçues auprès du SECO ou auprès de l'Alliance des consommateurs pourraient servir de bases de données de référence. Une autre solution, plus radicale, serait celle adoptée en Allemagne, à savoir l'interdiction du démarchage à froid et l'envoi de fax publicitaire à moins que le consommateur ou la PME y ait expressément consenti.

Cette problématique est essentielle aux yeux des consommateurs comme en attestent les nombreux témoignages reçus quotidiennement à notre permanence ainsi que les plus de 10'000 dénonciations en ligne reçues depuis avril 2012.

En plus des remarques sur les articles soumis à la consultation, la FRC souhaiterait qu'un accent particulier soit mis sur la problématique susmentionnée et que soient proposées des solutions concrètes pour y remédier.

Commentaires de détail : Ordonnance sur les services de télécommunication

Art. 3, al. 1 let. d, et al. 2 Exceptions à l'obligation d'annoncer

Le marché des télécommunications est composé d'innombrables petites sociétés qui se lancent sur ce marché très lucratif. Ce sont ces petites sociétés qui nous posent problème, notamment pour des questions d'identification lorsque des problèmes avec les consommateurs interviennent. Nous comprenons le manque d'intérêt de répertorier toutes ces entreprises d'un point de vue des besoins statistiques. Pourtant nous craignons que dans ce secteur, de petites sociétés peu scrupuleuses se lancent dans des pratiques agressives au détriment des consommateurs et que leur identification soit rendue difficile. (ex: Talk Talk, Suissephone, Talkeasy, etc...).

Ces fournisseurs de services de telecommunication (FST) démarchent de manière peu transparente les consommateurs, surtout âgés, lesquels pensent rester chez Swisscom alors qu'ils se retrouvent avec une présélection auprès d'un autre opérateur.

A propos de ces FST, nous nous étonnons de la facilité avec laquelle les entreprises précitées obtiennent de Swisscom la présélection. Ce qui nous fait craindre que les exigences posées par l'Annexe à l'Ordonnance du 17.11.1997 de la Commission fédérale des communications concernant la Loi sur les télécommunications (RS 784.101.112/2) ne soient suffisantes (les consommateurs ignorent que Suissephone demande à Swisscom la présélection!). Il faudrait donc agir aussi à ce niveau.

Art. 16, al. 2, let. c Raccordement (service universel)

La dernière révision de l'OST, relative à la question des débits dans le service universel, a entraîné le relèvement du débit minimum à 1'000/100 Kbit/s en 2012, puis 2000/200 Kbit/s en 2014. Cette échéance est arrivée. Compte tenu de l'évolution très rapide de ce marché avec le développement des services de télévision numérique, cette dernière limite à 2000/200 kbit/s est déjà dépassée.

La FRC propose donc que l'on modifie l'art. 16 al. 2 de sorte qu'il y ait une augmentation annuelle régulière, de l'ordre de 1'000/100 Kbit/s.

Ainsi, après le passage en 2014 à 2'000/200 Kbit/s, il faut évoluer progressivement vers 6'000/600 Kbit/s d'ici 2018. Ce dispositif permettrait de faire évoluer les termes de l'ordonnance avec les développements technologiques du réseau Internet. En cas d'inadéquation manifeste avec cette vision prospective, il serait toujours possible de modifier l'ordonnance avant 2018.

Art. 39a Taxes (services à valeur ajoutée)

Nous saluons la volonté que les consommateurs qui appellent des numéros de services à valeur ajoutée (0800, 084x, 0878, 090x) puissent être informés clairement sur le prix à déboursier effectivement, que ce soit depuis un raccordement fixe aussi bien que mobile, puisque c'est surtout sur le mobile que cela pose problème. Ils seront désormais à l'abri de mauvaises surprises en recevant leur facture de téléphonie fixe ou mobile.

Cet alinéa 2 ne règle toutefois pas la problématique des numéros 084x et nouvellement des 058 qui sont traités à part par certains opérateurs. En effet, les appels vers ces numéros ne sont pas, chez tous les opérateurs, inclus dans les abonnements illimités conclus entre le client et l'opérateur, contrairement à 021 ou un 031 par exemple. Ils sont donc facturés en sus au consommateur alors que celui-ci croit faire un appel vers un numéro géographique standard. Ce sont des frais cachés qu'il n'est pas normal de faire supporter au consommateur puisqu'ils découlent d'une option prise par la société titulaire du numéro pour faciliter la gestion des appels. Cela d'autant plus que le cas est trompeur puisqu'un 058 ressemble à un numéro géographique normal. Il convient dès lors d'interdire une facturation différenciée des numéros business du type 084x et 058 par rapport à un numéro géographique du type 021 ou 031 par exemple. A titre d'illustration, il convient de se référer à la décision récente de la Confédération d'abandonner le préfixe 031 au profit du 058 engendrant par là même un surcoût pour les citoyens ou entreprises qui doivent appeler un de ses services. Notons que certains opérateurs ont décidé de ne pas repercuter ce surcoût sur leurs clients.

Toujours concernant les numéros 058 - puisque que dans la pratique ce sont des numéros business qui engendrent certains frais supplémentaires pour l'appelant qui pense de bonne foi appeler un numéro géographique - ils devraient alors être soumis aux mêmes exigences que pour les numéros à valeur ajoutés tels que les 084X. Reste bien évidemment réservée, l'hypothèse qu'ils soient considérés par la présente consultation comme des numéros géographiques du type 021 ou 031 : dans ce cas, ils ne devraient pas engendrer de frais cachés pour l'appelant et être englobés dans la facturation avec les numéros géographiques. Rappelons qu'à ce jour, certains opérateurs n'incluent pas les appels passés vers ces indicatifs dans les abonnements illimités ou avec des nombres de minutes de communication comprises.

Art 40, al. 1 et 2 Blocage de l'accès aux services à valeur ajoutée

Cette proposition de modification amène une clarification. Toutefois, l'article dans la teneur proposée ne va pas assez loin car il ne permet pas au client de demander l'accès qu'à certains services à l'exclusion des autres : ceci est limité aux services à caractère érotique ou pornographique.

Exemple: je ne souhaite pas de SMS Premium publicitaire payant ou d'appels surtaxés à des services de voyance ou autres. Par contre, je souhaite participer à un concours du

Matin par SMS payant ou appeler la FRC au 0900, dans ce cas je devrais en ma qualité de consommateur pouvoir demander à mon fournisseur de donner accès uniquement à ces services. Ici, c'est tout (sauf érotique et pornographique) ou rien: il devrait y avoir la possibilité de choisir certains services payants, car celui qui ne veut qu'un seul service recevra tout le reste et de surcroît payant.

En relation avec la protection des mineurs, la FRC souhaiterait également que la révision aille plus loin en imposant à l'article 41 de l'ordonnance, le blocage automatique de l'accès de tous les services à valeur ajoutée (09XX et SMS et MMS payants) pour les mineurs et pas seulement ceux érotiques. Ces numéros ne doivent pouvoir être activés que sur demande expresse des représentants légaux.

Art. 81, al. 1 Communication des données relatives au trafic et à la facturation

La FRC salue cette modification qui assure une meilleure transparence des frais engendrés par l'utilisation des services de télécommunications, surtout des données.

Art. 82, al.3 Communication des données en cas de communications abusives et de publicité de masse déloyale

Dans le problème du démarchage téléphonique, pour lequel nous recevons de très nombreuses réclamations des consommateurs, en cas d'appels depuis l'étranger ou depuis des ordinateurs (VoIP), nos plaintes sont trop souvent classées par les Ministères publics saisis, faute de pouvoir identifier l'appelant sans engager des coûts disproportionnés. En effet, il est actuellement trop facile de rendre l'appelant et son numéro non identifiables. Cela permet à des sociétés peu scrupuleuses de détourner la Loi contre la concurrence déloyale qui règlemente le respect de l'astérisque (LCD art. 3 al.1 let u)

En effet, trop souvent, en pratique, l'opérateur est dans l'incapacité de fournir à son client le nom de la société qui l'appelle à des fins publicitaires ou alors il exige de celui-ci un prix exagérément élevé, souvent dissuasif, à titre de frais de recherche. Il n'est pas normal que la personne appelée en dépit d'un astérisque apposée à côté de son numéro se voit mettre des freins dans sa quête d'identifier le fauteur de trouble. L'opérateur devrait être en mesure de fournir gratuitement aux clients qui le demandent l'identité des numéros qui appellent à des fins manifestement publicitaires.

La mesure proposée d'identification du fournisseur de l'appel indésiré va dans le bon sens mais il faut en plus prendre des mesures pour que l'opérateur puisse identifier ou alors bloquer/filtrer les appels et cela même si les appels proviennent de l'étranger ou d'un ordinateur (VoIP). Si les conditions techniques ne permettent pas d'identifier, l'opérateur doit mettre en place un système de filtrage afin de bloquer les appels commerciaux qui ne respectent pas l'obligation de l'astérisque.

A ce sujet, voir notre article du 24 mars 2014, «Le filtrage des appels, seule mesure efficace» : <http://www.frc.ch/articles/le-filtrage-des-appels-seule-mesure-efficace/>

La FRC souhaite également qu'il soit rajouté un alinéa similaire à l'alinéa 6 de l'article 83 OST afin de permettre, en cas de violation de l'article 3 al. 1 let. u de la LCD, à l'autorité fédérale compétente ainsi qu'aux organisations d'importance nationale ou régionale qui se consacrent statutairement à la protection des consommateurs (art. 10 al. 2 let b LCD) de demander aux fournisseurs de services de télécommunication de leur fournir les informations et les documents nécessaires pour exercer leur droit d'action.

La FRC fait donc la proposition suivante :

Art. 82 al. 4 (nouveau)

En cas de violation de l'art. 3 al. 1 let. u de la Loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD) ou de dispositions étrangères similaires, l'autorité fédérale compétente ou les organisations d'importance nationale ou régionale qui se consacrent statutairement à la protection des consommateurs (art. 10 al. 2 let. b LCD) peut demander aux fournisseurs de services de télécommunication de lui fournir les informations et les documents nécessaires pour exercer son droit d'action et pour garantir l'entraide administrative selon la LCD.

Art. 84 et 85 al. 1 Identification de la ligne appelante ou connectée

La FRC propose l'ajout d'un alinéa aux articles 84 et 85.

Art. 84 al. 4, respectivement art. 85 al. 1

Cette suppression prévue à l'alinéa 1 n'est pas possible dans le cas d'appels ou de fax commerciaux envoyés à des fins publicitaires.

Lors d'appels ou de fax commerciaux envoyés à des fins publicitaires, il ne devrait pas être permis de masquer son numéro ou de le rendre inactif. En effet, celui qui reçoit l'appel ou le fax doit pouvoir signifier à l'expéditeur sa volonté à ne plus être dérangé ou le fait que cet envoi constitue une infraction à l'article 3 LCD (pollupostage ou non-respect de l'astérisque).

Dans son libellé actuel, cet article protège les sociétés qui veulent sciemment détourner la loi et ainsi échapper aux sanctions prévues aux articles 23 et suivants de la LCD.

Art. 88 al. 2 et 3 Annuaire

Il faut rendre responsable toute la chaîne du vendeur d'adresses aux intermédiaires ainsi que l'acheteur final ou le sous-traitant choisi. Il appartient à chaque acteur de vérifier que

les personnes inscrites dans l'annuaire n'ont pas mis l'astérisque. Il est en effet trop facile, pour se disculper de violer la loi, de prétendre que les listes d'adresses achetées ne contenaient pas d'astérisque ou n'étaient pas à jour. C'est une argumentation que la FRC rencontre régulièrement lors des séances de conciliation devant les Ministères publics.

Face à la profusion d'annuaires, le consommateur ne sait plus à quel saint se vouer. Lorsque celui-ci indique dans un annuaire sa volonté que son inscription soit accompagnée de son astérisque, il peut s'attendre à ce que cela soit fait pour tous les annuaires. Il est donc important que l'astérisque s'applique à tous les annuaires et que si le consommateur ou la PME l'ont inscrit dans un annuaire, notamment local.ch, il s'applique de facto à tous les autres annuaires.

C'est aux annuaires de proposer l'astérisque aux consommateurs ou au moins d'attirer l'attention du client la possibilité de ne pas recevoir de messages publicitaires. Actuellement, c'est au client de faire la démarche. C'est problématique dans la mesure où il n'y a plus un seul annuaire mais une multiplication d'annuaires (local.ch, search.ch,).

Une autre solution, préconisée par la FRC, serait de renverser la présomption, comme le fait l'Allemagne depuis quelques années : à savoir que les consommateurs ou PME refusent par défaut d'être appelés ou la cible de messages publicitaires, ces derniers n'étant possibles que si le consommateur ou la PME donnent leur accord exprès.

La proposition de la FRC est donc de modifier l'article 88 al. 1 (et d'abroger, comme proposé les alinéas 2 et 3) :

Seuls les clients ayant expressément exprimé leur accord dans l'annuaire peuvent recevoir des messages publicitaires de tiers. Ils doivent également donner leur accord exprès au fait que les données les concernant puissent être communiquées à des fins de prospection publicitaire directe.

Commentaires de détail : Modification de l'ordonnance sur l'indication des prix

Art. 11a Commentaire préalable

Avec l'introduction en 2010 des codes de désactivation, une grande partie des problèmes avaient été résolus. Depuis 2012-2013, les plaintes sont pourtant en recrudescence constante. ,

A ce sujet, voir notre article du 25 février 2014, « SMS surtaxés, le retour »

<http://www.frc.ch/articles/sms-surtaxes-le-retour/>

Art. 11a Mode d'indication des prix des services à valeur ajoutée par voie orale

Nous saluons le remaniement de l'article 11a pour améliorer la clarté. Cela renforce la transparence. Les frais cachés sont un réel problème pour les consommateurs en ce qui concerne les numéros surtaxés. La nouvelle mouture distingue clairement les obligations en matière d'annonce de prix par voie orale ou par écrit.

Jusqu'ici les gens étaient informés oralement lorsque la tarification des 0900 dépassait les 2 francs. Avec cette modification, les tarifs des 0900 sont tous annoncés. La mention que «seules peuvent être facturées aux consommateurs les prestations dont le prix a été indiqué clairement et gratuitement» est importante.

Reste la problématique de la facturation des 058 et des 084XX. Nous renvoyons à ce propos aux commentaires faits à l'article 39a OST.

Art. 11a bis Mode d'indication des prix des services à valeur ajoutée par voie écrite

Nous saluons l'introduction de l'obligation d'indiquer les prix non seulement oralement mais également par voie écrite à proximité immédiate de l'offre, dans le champ de confirmation ou par une touche «ok». Cela correspond à de nombreux abus que nous enregistrons auprès de notre permanence.

Dorénavant, les services à valeur ajoutée auxquels le client recourt via internet sur son téléphone portable ne pourront être facturés par le fournisseur de services de télécommunication que si l'acceptation de l'offre lui a été explicitement signalée par le consommateur. Cette disposition répond à des cas récents que nous avons reçus en grand nombre à notre permanence. Des consommateurs ont reçu une publicité pour un service à valeur ajoutée sur leur téléphone. Ils ont cliqué dessus et cela a impliqué la conclusion d'un contrat sans qu'aucune adresse ni carte de crédit ne soit enregistrée. La société de facturation Paypay a ensuite contacté par téléphone ces consommateurs pour leur demander leur adresse physique pour l'envoi de la facture du site. Le seul tort de ces consommateurs : n'avoir pas vu qu'il s'agissait d'un service payant qui de surcroît constituait un abonnement (cette information n'était pas ou peu visible) et avoir pu être identifiés par le simple fait d'avoir utilisé leur smartphone! Le Seco a été informé de ce cas à plusieurs reprises depuis maintenant un an.

La FRC soutient donc fermement cette modification.

Art. 13a al. 3 à 8 Indication des prix dans la publicité pour les services à valeur ajoutée dans le secteur des télécommunications

L'alinéa 4 prévoit dorénavant que l'information sur le prix doit être publiée en caractères d'imprimerie de taille au moins égale et dans un graphisme identique à ceux utilisés pour le numéro. Cela répond à la problématique des frais cachés en matière de téléphonie.

L'alinéa 5 prévoit que l'information sur les prix ne doit être publiée selon les al. 1 et 4 que si la taxe de base dépasse un franc ou si un prix par minute ou une autre tarification s'applique. La formulation nous convient dans la mesure où cette problématique concerne surtout les 0900 et qu'avec les modifications proposées, les 0900 doivent de toute façon indiquer les prix clairement par oral et par écrit. L'alinéa 5 en l'état est acceptable pour nous seulement avec l'obligation liée aux numéros 0900 en parallèle.

Commentaire de détail : Ordonnance sur les ressources d'adressage dans le domaine des télécommunications

Nous nous référons aux commentaires généraux faits en début de document, sur la difficulté voire l'impossibilité d'identifier des sociétés qui démarchent à froid, par appels ou par fax ou qui pratiquent des sondages bidons. Nous souhaiterions l'instauration de mesures plus efficaces pour éviter que ce type d'appelant puisse intentionnellement contourner la loi, notamment l'article 3 de la LCD.

Art. 24e al 2 et 2 bis Conditions d'utilisation (numéros attribués individuellement)

Dans un objectif de transparence des coûts, en considérant les forfaits de téléphonie mobile, pour nous, il n'est pas compréhensible que les numéros 084x, 0878 - ainsi que les 058 non traités ici - soient traités différemment que les numéros géographiques. Il n'est en effet pas acceptable que les consommateurs doivent assumer une distinction émanant de la seule volonté de la société d'utiliser pour son confort un numéro business du type 084X ou 058.

Commentaires de détail : Ordonnance sur les domaines Internet

Commentaire préalable

Le problème rencontré par de nombreux consommateurs aujourd'hui lors de transactions ou relations par internet est qu'il n'est parfois pas facile de disposer d'un contact réel. La LCD a en partie résolu le problème en particulier concernant le commerce électronique, en introduisant la nouvelle lettre s à l'article 3. Néanmoins, il arrive fréquemment que les adresses de contact ne soient pas valables. Le registre des noms de domaine devrait donc assurer au public la possibilité de s'adresser directement au titulaire de ces sites. L'article 15 de l'ODI devrait donc préciser ce point de manière plus claire.

Art. 15 Données mises à disposition du public

Suite aux remarques faites ci-dessus, la FRC propose l'ajout suivant à l'alinéa 1 let. c) :

« ...et le pays, ainsi qu'un numéro de téléphone ou une adresse email valide ».

Pour conclure, nous attirons une nouvelle fois votre attention sur le fait qu'il est urgent d'agir pour éviter que les numéros d'appels à des fins publicitaires restent ingérables et impossible à identifier. Nous relevons que depuis la mise en ligne de nos formulaires de dénonciation, à savoir depuis avril 2012, nous avons reçu près de 10'000 dénonciations de toute la Suisse en raison du non-respect de l'astérisque. Plusieurs centaines de dénonciations de ce chef nous parviennent mensuellement et la plupart des numéros ou sociétés appelants sont impossibles à identifier. Cela représente le 90% des plaintes reçues via ces formulaires permettant de dénoncer les pratiques déloyales (www.frc.ch/denonciation-lcd). Ne rien faire serait accepter une impunité de ces démarcheurs ou faux sondeurs qui violent volontairement la LCD. Notons également que les Ministères publics se voient dans l'obligation de classer les plaintes déposées par les associations de consommateurs du fait de cette impossibilité à les identifier ou du surcoût que cela occasionne car les call centers sont bien souvent délocalisés à l'étranger. La thématique est particulièrement aigüe dans la branche des marchands de vin et des conseils en assurance maladie.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à nos commentaires et vous prions de recevoir, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Fédération romande
des consommateurs



Mathieu Fleury
Secrétaire général



Nadia Thiongane
Resp. politique économique

Annexes :

Article «Le filtrage des appels, seule mesure efficace», 24 mars 2014

Article «SMS surtaxés, le retour», 25 février 2014