

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La facture détaillée

VUITTON, Raphaël; Poulet, Yves

Published in:

Revue du Droit des Technologies de l'information

Publication date:

2004

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

VUITTON, R & Poulet, Y 2004, 'La facture détaillée: quelques éclairages sur la protection accordée aux consommateurs de services de communications électroniques', *Revue du Droit des Technologies de l'information*, numéro 19, pp. 15-28.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

La facture détaillée : quelques éclairages sur la protection accordée aux consommateurs de services de communications électroniques

Corentin POULLET et Raphaël VUITTON¹

Introduction

Document comptable essentiel dans les relations commerciales entre professionnels, la facture est soumise à des règles multiples, souvent éparses, qui varient sensiblement d'un État membre de l'Union européenne à l'autre².

Récemment, une harmonisation a été opérée en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée³. Elle est toutefois limitée aux seules conditions nécessaires à cette fin⁴ et n'a pas pour effet d'interdire d'autres mentions obligatoires à des fins non fiscales⁵. La facture reste, en

effet, un facteur de transparence de l'information et des prix⁶. La transparence est indispensable afin d'assurer aux consommateurs un niveau élevé de protection⁷.

Une information précise, limpide et sans ambiguïtés doit ainsi leur être fournie *ex ante* (c'est-à-dire préalablement à leur choix)⁸ ou *ex post* (c'est-à-dire ultérieurement par le biais de factures qui leur sont adressées). Afin d'assurer l'effet utile d'une telle information postérieure, il convient de détailler autant que possible les factures pour permettre au consommateur de

1. Chercheurs au Centre de recherche public Gabriel Lippmans.
2. Pour une présentation de cette diversité, voy. la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier, moderniser et harmoniser les conditions imposées à la facturation en matière de taxe sur la valeur ajoutée, COM (2000) 650 final, p. 2.
3. Voy. la directive 2001/115/CE du Conseil du 20 décembre 2001 modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier, moderniser et harmoniser les conditions imposées à la facturation en matière de taxe sur la valeur ajoutée, J.O.C.E., L 15, du 17 janvier 2002, p. 24.
4. La directive 2001/115/CE modernise et harmonise certaines mentions devant figurer obligatoirement sur les factures, les règles relatives à l'auto-facturation et à la sous-traitance des opérations de facturation (voir le considérant n° 4 de la directive 2001/115/CE) ainsi que les modalités communes quant aux recours, à la facturation électronique et au stockage électronique des factures. Voy. également la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE, précitée.
5. Voy. l'article 2 de la directive 2001/115/CE, précitée.
6. On rappelle le rôle majeur de la facture en tant que mode de preuve des relations commerciales notamment.
7. Voy. le considérant n° 2 de la directive 98/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs, J.O.C.E., L 80, du 18 mars 1998, p. 27.
8. Conformément à la directive 98/6/CE, précitée.

vérifier l'exactitude des montants qui lui sont facturés⁹.

Cet objectif trouve un écho tout particulier dans le domaine des télécommunications, secteur désormais très concurrentiel¹⁰ où la transparence des prix est décisive. Tant la directive 98/10/CE concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel¹¹ (désormais abrogée¹²) que la directive 2002/22/CE qui la remplace (dite directive « service universel »)¹³ ou la directive 2002/58/CE (dite directive « vie privée et communications électroniques »)¹⁴ font référence à la « facturation détaillée » de services de communications électroniques¹⁵.

Or, cette notion de « facturation détaillée » se trouve actuellement au cœur d'une affaire pendante devant la Cour de justice des Communautés européennes¹⁶. Le 18 novembre 2002, la Commission a introduit en re-

cours en manquement contre la république d'Autriche afin de faire constater que cet État membre n'a pas transposé correctement l'article 14, § 2, de la directive 98/10/CE¹⁷. La Commission reproche essentiellement à la réglementation autrichienne de ne pas permettre au consommateur un contrôle efficace des dépenses téléphoniques au sens de la directive¹⁸. Le gouvernement autrichien s'en défend en arguant qu'une vérification efficace des dépenses encourues par l'utilisateur ne présuppose pas que chaque appel soit indiqué sur la facture. Il souligne également qu'une facture très détaillée aurait pour effet de rendre superflu la possibilité expressément prévue par la directive d'établir des factures comportant un niveau de détail supérieur. Il mentionne enfin les risques de conflit avec les normes relatives à la protection de la vie privée.

Cette affaire illustre parfaitement les enjeux soulevés par l'établissement d'une facture détaillée dans le cadre de certains services de communications électroniques considérés comme univer-

9. Voy. le considérant n° 33 de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive « vie privée et communications électroniques »), *J.O.C.E.*, L 201, du 31 juillet 2002, p. 37.
10. Voir F. DEHOUSSE et T. ZGAJEWSKI, « Le basculement du marché belge des télécommunications dans la concurrence totale : les nouvelles perspectives ouvertes par la loi du 19 décembre 1997 », *J.T.*, 1999, n° 5; F. DEHOUSSE et T. ZGAJEWSKI, « Les nouveaux développements de la réglementation des télécommunications en Belgique (1999-2003) », *J.T.*, 2003, n° 21.
11. Directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (O.N.P.) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel, *J.O.C.E.*, L 101, du 1^{er} avril 1998, p. 24.
12. Elle a été abrogée le 25 juillet 2003 conformément à l'article 26 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, *J.O.C.E.*, L 108, du 24 avril 2002, p. 33.
13. Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel »), *J.O.C.E.*, L 108, du 24 avril 2002, p. 51.
14. Précitée.
15. Voir l'annexe I de la directive « service universel » et l'article 7 de la directive « vie privée et communications électroniques ».
16. Voir les conclusions de l'avocat général Poiares Maduro, C-411/02, présentées le 16 mars 2004.
17. Précitée.
18. La loi fédérale autrichienne sur les télécommunications (TKG) prévoit en son article 94, § 1^{er} que « [l]es prix réclamés aux abonnés prennent en principe la forme d'une facture, qui doit faire apparaître un relevé des montants classés par types de tarifs. Si l'abonné en fait la demande, la facturation doit indiquer tous les montants, voire être plus détaillée encore en fonction de ce que prévoient les conditions générales de vente. Pour les facturations présentant un degré de détail plus poussé que la facturation standard, il peut être prévu dans les conditions générales de vente que ce service n'est pas gratuit. Le coût facturé pour ce service doit être déterminé en fonction des coûts occasionnés par la présentation plus détaillée [...] ».

sels¹⁹. La directive en cause visait à assurer un accès ouvert et efficace aux réseaux téléphoniques publics fixes et aux services téléphoniques publics fixes²⁰ en prévoyant l'accès le plus rapide possible à certains compléments de service comme la facturation détaillée²¹. Elle a été abrogée²² mais la philosophie qui préside à l'introduction d'une facture détaillée persiste. La directive « service universel » impose désormais la délivrance d'une facture détaillée en tant que service spécifique ou complément²³ des services de fourniture d'accès en position déterminée²⁴, de renseignements téléphoniques et annuaires²⁵, de postes téléphoniques publics payants²⁶, de mesures particulières en faveur des handicapés²⁷ et des services d'accès ou d'utilisation du ser-

vice téléphonique accessible public par des personnes ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques. La directive « vie privée et communication électronique » permet, par ailleurs, aux abonnés de ne pas recevoir de facture détaillée et protège ainsi le droit à la vie privée de l'abonné, des autres utilisateurs de son terminal et de leurs correspondants.

C'est à la lumière de ces enjeux de protection du consommateur et de respect de la vie privée des utilisateurs de services de communications électroniques (I) que le régime juridique de la facture détaillée prend tout son sens, malgré la multiplicité des textes applicables et la diversité de leur champ d'application respectif (II).

Les enjeux de la facturation détaillée

La facturation détaillée répond à deux objectifs distincts mais pas inconciliables : la protection du consommateur (1) et le respect de la vie privée des utilisateurs de services de communications électroniques (2).

1. Le caractère abordable des services de communications électroniques

Garantir un service universel de qualité, comme le prévoit la directive « service universel »²⁸, suppose la fourniture d'un ensemble minimal de services déterminés aux consommateurs, à un prix abordable, sans distorsion de

19. Certes, la directive dont la transposition est critiquée n'est plus en vigueur mais l'orientation adoptée sur la facturation détaillée est conservée par la directive « service universel » ainsi que par la directive « vie privée et communications électroniques ».
20. Sur les notions de « réseaux téléphoniques fixes » et de « services téléphoniques publics fixes », voy. l'annexe I de la directive 97/33/CE relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (O.N.P.), J.O.C.E., L 199, du 26 juillet 1997, p. 32. (abrogée).
21. Voy. l'article 14 de la directive 98/10/CE, précitée. Ce texte prévoyait par ailleurs qu'un « État membre peut autoriser son autorité réglementaire nationale à ne pas appliquer les exigences du présent paragraphe sur tout ou partie de son territoire s'il a l'assurance que ces compléments de service sont largement accessibles ».
22. Voy. *supra*, note n° 11.
23. Voy. l'article 10, § 2, de la directive « service universel ».
24. Voy. l'article 4 de la directive « service universel ». Il s'agit d'une obligation de raccordement au réseau téléphonique public et de l'accès aux services téléphoniques accessibles au public. Ce raccordement doit permettre aux utilisateurs de donner et recevoir des appels téléphoniques locaux, nationaux et internationaux, des communications par télécopie et des communications de données permettant un accès à Internet.
25. Voy. l'article 5 de la directive « service universel ».
26. Voy. l'article 6 de la directive « service universel ».
27. Voy. l'article 7 de la directive « service universel ».
28. Voy. le considérant n° 4 de la directive « service universel ».

concurrence et compte tenu des conditions nationales spécifiques²⁹. Peu importe leur localisation, les consommateurs doivent bénéficier³⁰ à un coût acceptable de services de qualité³¹. En outre, les États membres doivent s'assurer « que les personnes ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques ne soient pas empêchées d'accéder au service téléphonique accessible public ou d'en faire usage »³².

Afin de rendre ces services « abordables » au sens de la directive, il convient de « conférer un certain pouvoir aux consommateurs par le truchement des obligations de service universel auxquelles sont soumises les entreprises désignées pour les assumer »³³. Ces obligations de service universel portent non seulement sur la possibilité pour les consommateurs d'interdire de façon sélective certains appels, de maîtriser leurs dépenses au moyen de systèmes de paiement anticipé, de décompter leurs frais de raccordement préalable mais aussi sur la fourniture d'un niveau déterminé de facturation détaillée³⁴.

À partir des informations reçues via cette facture détaillée, le consommateur peut ainsi examiner s'il est en mesure de financer l'utilisation qu'il fait du service (a) et si d'autres opérateurs ne proposent pas des tarifs plus avantageux (b).

a. La maîtrise des dépenses

Les informations figurant sur la facture détaillée permettent au consommateur de mieux connaître ses dépenses. Il peut ainsi adapter sa consommation en fonction de ses ressources et de ses besoins et contrôler ainsi efficacement les dépenses qu'il encourt en utilisant un service déterminé.

L'idée est de garantir aux utilisateurs des services téléphoniques, en tant que consommateurs³⁵, un niveau de protection élevé en imposant, obligatoirement et gratuitement, cette possibilité de vérification de leurs dépenses. Du point de vue du consommateur individuel, une telle faculté participe à la définition du caractère abordable du service intimement lié à sa capacité de contrôler ses dépenses³⁶ et constitue, en outre, un préalable à toute comparaison ultérieure des tarifs proposés par les différents opérateurs de services téléphoniques.

Certes, les autorités réglementaires nationales surveillent l'évolution et le niveau des tarifs de détail applicables aux services de raccordement en position déterminée au réseau téléphonique public, aux services téléphoniques accessibles au public, aux services de renseignements téléphoniques et annuaires³⁷. Mais les consommateurs abonnés à ces services doivent égale-

29. Voy. l'article 1^{er}, § 1^{er}, *in fine* de la directive « service universel » qui précise que : « Elle [la présente directive] vise à assurer la disponibilité dans toute la Communauté de services de bonne qualité accessibles au public grâce à une concurrence et un choix effectifs et à traiter les cas où les besoins des utilisateurs finaux ne sont pas correctement satisfaits par le marché ».

30. Sur la disponibilité du service universel, voy. l'article 3 de la directive « service universel ».

31. Voir les articles 4, 5, 6 et 7 de la directive « service universel ». Il s'agit de la fourniture d'accès en position déterminée, les services de renseignements téléphoniques et annuaires, les postes publics payants, les mesures particulières en faveur des handicapés.

32. Voy. l'article 9, § 2 de la directive « service universel ».

33. Considérant n° 15 de la directive « service universel ». Ces obligations de service universel sont arrêtées par les États membres en fonction des conditions propres à chacun d'eux (voy. l'article 1^{er}, § 2, de cette directive, et son considérant n° 7). Elles peuvent viser tant les personnes atteintes d'un handicap (voy. l'article 7 de cette directive) que les personnes âgées ou les consommateurs vivant dans des régions géographiques reculées.

34. Voy. le considérant n° 15 de la directive « service universel ».

35. Voy. les articles 95, § 3, CE et 153 CE.

36. Voy. le considérant n° 10 de la directive « service universel ».

37. Voy. l'article 9 de la directive « service universel ».

ment pouvoir disposer de certains éléments d'informations leur permettant, d'une part, d'éviter une interruption injustifiée des services de base énumérés par la directive et surtout, d'autre part, de surveiller et limiter leurs dépenses³⁸.

Au-delà de l'outil de maîtrise des dépenses, la facturation détaillée représente un second avantage pour le consommateur. Elle est source de transparence sur le marché en question, et permet ainsi au consommateur de comparer dans les meilleures conditions le prix des services proposés.

b. La comparaison tarifaire

La protection des consommateurs requiert une transparence des prix pratiqués sur le marché³⁹. Or, sur les marchés de services de communications électroniques, et notamment celui de la téléphonie mobile, « la comparaison des prix entre les offres des différents opérateurs européens de téléphonie mobile est pratiquement impossible ». Tel est le constat alarmant tiré par le bureau européen des unions de consommateurs, qui précise en outre qu'en Allemagne « quelques 137 types de contrats entre opérateurs et consommateurs et plus de 27 000 tarifs coexistent »⁴⁰. La remarque est cinglante. Elle illustre la difficulté pour le consommateur de comparer les prix pratiqués par les différents opérateurs téléphoniques.

En pratique, le principal écueil auquel sont confrontés les consomma-

teurs est le manque de transparence des tarifs et des informations relatives aux services⁴¹. Le mode de présentation des tarifs est spécialement pointé du doigt⁴².

L'exigence de fourniture d'une facturation détaillée dans le cadre du service universel entend remédier à ces problèmes en donnant au consommateur toutes les informations nécessaires pour comparer le coût de chaque appel effectué pour une durée identique vers le même numéro par l'intermédiaire d'un autre opérateur.

Dans ses conclusions, l'avocat général Poiares Maduro souligne, par ailleurs, que « cette possibilité de comparaison entre les offres tarifaires de différents opérateurs, de même d'ailleurs que la possibilité de comparaison avec les coûts de services de communications alternatifs au téléphone, sont des moyens permettant le développement effectif d'un marché concurrentiel dans ce domaine »⁴³.

* * *

La facture détaillée participe donc doublement à la protection du consommateur : elle constitue, d'une part, un outil de maîtrise des dépenses et elle se révèle, d'autre part, comme un indicateur précieux de l'état du marché.

Toutefois, cette protection du consommateur ne saurait être illimitée, elle se heurte notamment à la question relative au respect de la vie privée.

38. Voy. l'article 10 de la directive « service universel ».

39. Voy. le considérant n° 6 de la directive 98/6/CE, précitée.

40. B.E.U.C., « GSM : Grugés Sur Montant », communiqué de presse 003/2003 du 20 janvier 2003, www.beuc.org.

41. Voy. notamment la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil au comité économique et social et au comité des régions du 10 novembre 1999, cinquième rapport sur la mise en œuvre des mesures de réglementation des télécommunications, COM (1999) 537 final.

42. Voy., par exemple, dans le contexte de la téléphonie mobile, le rapport du bureau européen des unions de consommateurs du 26 avril 2000 relatif aux « intérêts des consommateurs dans le contexte des communications mobiles », BEUC/X/041/2000, p. 3.

43. Voy. les conclusions précitées, pt 40.

2. Le nécessaire respect de la vie privée

Si le souci du détail est assurément profitable dans une optique – typiquement et exclusivement – consumériste, il soulève des difficultés patentes en termes de respect de la vie privée des utilisateurs de services de communications électroniques.

La problématique n'est pas nouvelle : le comité des ministres du Conseil de l'Europe relevait déjà dans sa recommandation du 7 février 1995 les risques suscités par la fourniture d'une facture détaillée à l'abonné d'un service de télécommunication⁴⁴. L'exposé des motifs de cette recommandation insiste sur le fait que « la numérisation des réseaux [...] se traduira par l'augmentation des données enregistrées par les exploitants »⁴⁵ comme l'illustre parfaitement la possibilité d'obtenir des factures détaillées.

Consécutivement, la directive « vie privée et communications électroniques » souligne que « l'introduction de factures détaillées a amélioré les possibilités offertes à l'abonné pour vérifier l'exactitude des montants facturés par le fournisseur de service mais elle risque simultanément de compromettre la vie privée des utilisateurs de services de communications électroniques accessibles au public »⁴⁶.

La directive oblige ainsi les États membres à appliquer des « dispositions nationales afin de concilier les droits des abonnés recevant des factures détaillées avec le droit à la vie

privée des utilisateurs appelants et des abonnés appelés, par exemple en veillant à ce que lesdits utilisateurs et abonnés disposent de modalités complémentaires suffisantes renforçant le respect de la vie privée pour les communications ou les paiements »⁴⁷.

Dans ses conclusions, l'avocat général Poiares Maduro estime que « la marge de manœuvre dont les États membres disposent pour garantir la protection du droit à la vie privée des utilisateurs appelant et des abonnés appelés n'est toutefois pas incompatible avec la possibilité pour l'utilisateur destinataire de la facture de vérifier et de contrôler les coûts des appels téléphoniques qu'il aura à payer »⁴⁸.

En fait, les problèmes rencontrés sont essentiellement de trois ordres : ils concernent la protection des données à caractère personnel relatives aux utilisateurs du raccordement d'un abonné (a), aux correspondants (b) et la conservation des données personnelles traitées (c).

a. La protection des données personnelles des « co-utilisateurs »

Lorsqu'un seul et même terminal est utilisé par plusieurs personnes, la facture détaillée envoyée à l'abonné à un service téléphonique peut lui permettre d'examiner le comportement au téléphone des personnes utilisant sa ligne : fréquence des appels, durée des communications, destinations appelées, etc.

44. Voy. la recommandation n° R (95) 4 du comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres du 7 février 1995 sur la protection des données à caractère personnel dans le domaine des services de télécommunication, eu égard notamment aux services téléphoniques.

45. Voy. l'exposé des motifs de la recommandation n° R (95) 4 du Conseil de l'Europe, précitée.

46. Voy. le considérant n° 33 de la directive « vie privée et communications électroniques ».

47. Voy. l'article 7 de la directive « vie privée et communications électroniques ».

48. Voy. les conclusions précitées, pt 55.

Cette difficulté est rencontrée par la recommandation du Conseil de l'Europe qui énonce que « les exploitants de réseau et les fournisseurs de services ne devraient mettre des factures détaillant les numéros des abonnés appelés à la disposition d'un abonné qu'à sa demande. Il devrait être tenu compte de la vie privée des co-utilisateurs »⁴⁹. Son exposé des motifs propose à cet égard que l'abonné informe les autres utilisateurs d'un même raccordement de l'existence de factures détaillées susceptibles de révéler des informations concernant leur utilisation de sa ligne téléphonique. À défaut d'information préalable, et bien que l'on puisse affirmer que l'utilisateur qui téléphone via la ligne de l'abonné le fait à ses risques et périls, la recommandation admet qu'il lui est difficile de modifier la manière dont il se sert de cette ligne téléphonique.

Indépendamment de toute information préalable, l'avocat général Poiras Maduro, « voit mal [...] comment [...] la simple indication des préfixes du pays et de la localité de destination de l'appel ou l'indication de la date et de l'heure de chaque appel pourraient constituer des données personnelles [pouvant] empêcher l'inclusion de ces données dans les factures téléphoniques détaillées »⁵⁰.

Pour appuyer sa démonstration, l'avocat général invoque deux arguments relatifs à l'effet utile de la facturation détaillée. Il estime ainsi que « d'une part, une telle décision irait bien au-delà

de ce qui apparaît nécessaire pour protéger le droit à la vie privée des utilisateurs de services téléphoniques » et que, « d'autre part, elle sacrifierait irrémédiablement le droit du destinataire de la facture de vérifier et de contrôler le coût de chaque appel effectué en lui refusant l'accès à des données décisives pour la détermination du coût de chaque appel »⁵¹. Le raisonnement est convaincant si l'utilisateur de la ligne téléphonique de l'abonné a été préalablement informé de l'établissement par l'opérateur d'une facture détaillée à l'intention de l'abonné.

Cependant, le risque majeur n'est pas là. Il concerne la possibilité pour l'abonné d'identifier les correspondants appelés par un autre utilisateur de sa ligne téléphonique. En effet, « la combinaison d'un annuaire inversé avec une facture détaillée ou un autocommutateur téléphonique qui enregistre les numéros de téléphone des abonnés appelés, conduit à divulguer au titulaire de la facture, l'identité et l'adresse de tous les abonnés appelés »⁵².

Une solution aisément praticable consiste à supprimer les derniers chiffres de la ligne appelée⁵³. Le numéro complet ne devrait être fourni qu'en cas de contestation, à des fins probatoires.

Partant de cette prémisse, il est légitime de considérer, à l'instar de l'avocat général Poiras Maduro, que « l'indication, sur les factures détaillées, du numéro de téléphone de l'abonné appelé sous forme abrégée

49. Voy. l'article 7, § 12, de la recommandation n° R (95) 4 du Conseil de l'Europe, précitée.

50. Voy. les conclusions précitées, pt 56 *in limine*.

51. Voy. les conclusions précitées, pt 56 *in fine*.

52. Voy. la délibération n° 97-060 de la commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.) du 8 juillet 1997 portant recommandation relative aux annuaires en matière de télécommunications.

53. Voy. le considérant n° 33 *in fine* de la directive « vie privée et communications électroniques », selon lequel « les États membres peuvent inviter les opérateurs à proposer à leurs abonnés un autre type de facture détaillée sur laquelle un certain nombre de chiffres des numéros d'appel ont été supprimés ». Voy. également la délibération n° 95-005 de la commission nationale de l'informatique et des libertés du 10 janvier 1995 relative à la demande de modification de traitement présentée par France Telecom concernant la facturation détaillée, 16° rapport d'activité 1995 de la C.N.I.L., p. 403.

(en rendant, par exemple, impossible l'identification des quatre derniers chiffres) constitue une mesure nécessaire pour concilier le droit de l'abonné à une facturation détaillée et celui des utilisateurs appelants au respect de leur vie privée »⁵⁴.

b. La protection des données personnelles des correspondants

L'établissement d'une facture détaillée peut porter atteinte à la vie privée des personnes appelées ou appelantes lorsque les données les concernant sont utilisées par le consommateur abonné à un service téléphonique à d'autres fins que la maîtrise de sa consommation téléphonique, la répartition des coûts et la vérification de l'exactitude de la facture.

Il est en effet possible d'imaginer que certaines données personnelles (dont les numéros téléphoniques des correspondants) puissent être communiquées à des sociétés analysant, par exemple, l'utilisation faite des services téléphoniques dans certaines localités ou par certaines personnes⁵⁵.

C'est la raison pour laquelle la recommandation du Conseil de l'Europe prévoit que l'abonné donne son consentement exprès et éclairé par écrit pour que ses données de service puissent être communiquées à de tels organismes⁵⁶.

En outre, toujours dans le souci de protéger le correspondant, il est souhaitable d'éviter que son identité soit divulguée par le biais des données person-

nelles communiquées à l'abonné. C'est particulièrement vrai lorsque plusieurs utilisateurs effectuent des appels depuis un même terminal.

Ainsi, l'exposé des motifs de la recommandation du Conseil de l'Europe suggère en ce qui concerne l'énumération des lignes appelées à partir du terminal de l'abonné que les exploitants de réseau fournissent « une facture détaillée rendant difficile ou impossible l'identification du titulaire de la ligne appelée »⁵⁷.

Quant aux correspondants qui appellent l'abonné, il est nécessaire de protéger le droit de l'appelant d'empêcher la présentation de l'identification de la ligne à partir de laquelle l'appel est effectué⁵⁸. Un considérant spécifique de la directive 97/66/CE soulignait en effet déjà que « l'introduction de factures détaillées [...] risque de porter atteinte à la vie privée des utilisateurs des services de télécommunications accessibles au public; [et] que, par conséquent, pour protéger la vie privée de l'utilisateur, les États membres doivent encourager la mise au point, dans le domaine des services de télécommunications, d'options telles que d'autres formules de paiement permettant l'accès anonyme ou strictement privé aux services de télécommunications accessibles au public, par exemple des télécartes et des facilités de paiement par carte de crédit; que les États membres peuvent choisir, aux mêmes fins, d'exiger la suppression d'un certain nombre de chiffres des numéros d'appel mentionnés dans les factures détaillées »⁵⁹.

54. Voy. les conclusions précitées, pt 58. L'avocat général estime cependant que « cette mesure ne justifie toutefois pas que la facturation détaillée de base ne puisse pas comporter une indication séparée de chaque appel avec une présentation des indications pertinentes pour la vérification et le contrôle de son coût, parmi lesquelles l'heure, la durée et le préfixe du pays, de la localité ou du téléphone mobile ».

55. Pour une telle hypothèse, voy. l'exposé des motifs de la recommandation n° R (95) 4 du Conseil de l'Europe, précitée.

56. Voy. l'article 4, § 1^{er}, de la recommandation n° R (95) 4 du Conseil de l'Europe, précitée.

57. Voy. la recommandation n° R (95) 4 du Conseil de l'Europe, précitée, pt 101.

58. Voy. le considérant n° 34 de la directive « vie privée et communications électroniques ».

59. Voy. le considérant n° 18 de la directive 97/66/CE, précitée.

Cette question trouve désormais une réponse à l'article 8 de la directive « vie privée et communications électroniques ». Cette disposition précise notamment que « dans les cas où la présentation de l'identification de la ligne appelante est offerte, le fournisseur du service doit offrir à l'utilisateur appelant, par un moyen simple et gratuit, la possibilité d'empêcher la présentation de l'identification de la ligne appelante, et ce, appel par appel. L'abonné appelant doit avoir cette possibilité pour chaque ligne ».

c. La conservation limitée des données personnelles traitées

La facture détaillée reprenant les données personnelles de l'abonné, des utilisateurs de son terminal et de ses correspondants, est fréquemment conservée par l'opérateur téléphonique.

La directive « vie privée et communications électroniques » rappelle cependant que « ces données ne peuvent être stockées que dans la mesure où cela est nécessaire à la fourniture du service, aux fins de la facturation et des paiements pour interconnexion, et ce, pour une durée limitée »⁶⁰. Il est ainsi interdit à l'opérateur téléphonique d'effectuer un traitement des données personnelles contenues dans ces factures en vue de fournir à la personne concernée des

services à valeur ajoutée, sans son consentement donné sur la base d'informations précises et complètes qui lui ont été fournies sur la nature de ce traitement, sa durée et sur le droit qu'il a de s'y opposer. Enfin, conformément au principe consacré par la recommandation du Conseil de l'Europe⁶¹, les données nécessaires à la facturation ne devraient pas être conservées par les opérateurs téléphoniques pour une durée dépassant les délais strictement nécessaires au paiement.

Deux tempéraments sont toutefois apportés à la rigueur de ce principe : une durée de conservation plus longue peut soit résulter des délais prévus pour contester le montant dû, soit avoir été prévue par la loi.

* * *

Ces limites traduisent la complexité pour les opérateurs de service universel de fournir une facture détaillée dans l'intérêt du consommateur en respectant le droit à la vie privée de l'abonné, des autres utilisateurs de sa ligne téléphonique et de leurs correspondants.

En réalité, c'est la prise en compte de ces enjeux *prima facie* antagonistes et leur conciliation qui permet d'apporter des éclairages sur le régime juridique de la facture détaillée.

Le régime juridique de la facture détaillée



Dans son acception communautaire, la facture détaillée suppose la

réunion de certaines informations devant obligatoirement y figurer afin de

60. Voy. le considérant n° 26 de la directive « vie privée et communications électroniques » qui précise en outre *in limine* que « les données relatives aux abonnés qui sont traitées dans des réseaux de communications électroniques pour établir des connexions et transmettre des informations contiennent des informations sur la vie privée des personnes physiques et touchent au droit au secret de leur correspondance ainsi qu'aux intérêts légitimes des personnes morales ».

61. Précitée.

protéger efficacement le consommateur dans le respect des normes relatives à la protection des données personnelles et de la vie privée.

Toutefois, avant de définir le contenu exact de la facture détaillée (2) et de préciser les informations complémentaires qui pourraient être apportées par les opérateurs téléphoniques (3), il convient de s'interroger brièvement sur la nature du droit à la facturation détaillée et sur les éventuels recours qui s'offrent au consommateur qui se verrait refuser l'exercice de ce droit (1).

1. Le droit à la facturation détaillée

La facturation détaillée est « un des outils de base pour accroître la confiance du consommateur »⁶². Toutefois, le droit du consommateur de demander une facture détaillée n'a pas été formulé positivement par la directive « service universel ». Ce texte prévoit en fait l'obligation pour l'opérateur de service universel de fournir une facture détaillée comme complément de service ou service spécifique aux abonnés afin qu'ils puissent surveiller et maîtriser leurs dépenses et éviter une interruption injustifiée du service⁶³.

Muette quant aux sanctions devant accompagner le non-respect de cette obligation, la directive laisse également le soin aux États membres de mettre en œuvre des mécanismes de résolution extrajudiciaire des litiges. Elle les

incite à veiller à ce que des procédures extrajudiciaires transparentes, simples et peu onéreuses soient mises à disposition pour résoudre les litiges non résolus auxquels des consommateurs sont parties. Les recours à la disposition de ces derniers risquent donc de varier d'un État membre à l'autre.

Il faut noter, par ailleurs, que la directive « vie privée et communications électroniques » permet à l'abonné de recevoir des factures non-détaillées⁶⁴. On en déduit que si cette prérogative existe, elle ne présente pas de caractère impératif dans la mesure où le consommateur peut y renoncer.

En tout état de cause, la fourniture d'une facture détaillée ne doit pas occasionner de frais supplémentaires au consommateur et toutes les informations contenues dans cette facture détaillée doivent lui être fournies gratuitement.

Ce principe est issu de la directive « service universel »⁶⁵. Il permet d'éviter qu'un quelconque paiement soit exigé du consommateur en contrepartie de l'établissement de cette facture détaillée lui permettant de maîtriser ses dépenses. À titre d'illustration, il est possible de signaler l'arrêté français relatif aux factures de services téléphoniques qui dispose, en son article 1^{er}, que « les prestations de services téléphoniques doivent donner lieu, avant paiement, à la délivrance gratuite d'une facture au consommateur »⁶⁶. Une solution contraire aurait vraisemblablement nui à l'effet utile du droit à la facturation

62. Voy. la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au comité des régions du 7 décembre 2000 sur le sixième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, COM (2000) 814.

63. Voy. l'article 10, § 2, de la directive « service universel ». À l'avenir, les opérateurs téléphoniques assumant des obligations de services universels pourraient également être tenus d'alerter leurs abonnés en cas de dépassement d'un seuil prédéterminé de dépenses ou en cas d'anomalie dans la structure des appels (Voy. le considérant n° 15 *in fine* de la directive « service universel »).

64. Voy. l'article 7, § 1^{er}, de la directive « vie privée et communications électroniques ».

65. Voy. l'annexe I, a, de la directive « service universel ».

66. Voy. l'arrêté du 1^{er} février 2002 relatif aux factures des services téléphoniques, *J.O.R.F.*, n° 33, du 8 février 2002, p. 2585.

détaillée et aurait mis en péril sa mise en œuvre⁶⁷.

* * *

Bien que le droit à la facturation détaillée n'ait pas été reconnu explicitement au consommateur, il convient d'insister ici sur le rôle de cette facture détaillée dans le cadre du service universel. De par le seuil minimum d'information qu'elle procure au consommateur, elle permet à ce dernier de vérifier qu'il dispose d'un service abordable dans le respect des normes relatives à la protection de la vie privée.

2. Le seuil minimal d'informations requises

Toutes les informations permettant au consommateur de vérifier et de contrôler efficacement les frais inhérents à l'utilisation des services téléphoniques doivent figurer dans la facture détaillée qui lui est délivrée.

Elles constituent le niveau de détail minimum des factures devant être fourni gratuitement aux consommateurs par les opérateurs désignés conformément à l'article 8 de la directive « service universel ».

Ce seuil minimal d'information des factures est fixé par les autorités nationales réglementaires⁶⁸. Ces dernières peuvent coordonner leur action. À cet égard, il est intéressant de noter l'institution d'un groupe des régulateurs européens qui est composé des diri-

geants de chaque autorité réglementaire nationale et dont le rôle est de conseiller et d'assister la Commission dans la consolidation du marché intérieur des réseaux et des services de communications électroniques. Ce groupe sert notamment d'interface entre les autorités réglementaires nationales et la Commission, de manière à contribuer au développement du marché intérieur et à l'application uniforme, dans tous les États membres, du cadre réglementaire des réseaux et des services de communications électroniques⁶⁹. Il faut également mentionner la décision du 9 juillet 2003 concernant les principes de mise en œuvre et de bonnes pratiques en ce qui concerne la facture détaillée adoptée par l'« Independent Regulatory Group » qui rassemble la plupart des autorités nationales réglementaires en Europe⁷⁰. Ce texte prévoit l'identification séparée dans la facture détaillée d'un certain nombre d'éléments distincts. Il propose également que la facturation détaillée soit délivrée, le cas échéant, dans des formats alternatifs (e.g. en braille pour des personnes aveugles ou atteintes de cécité).

Par l'intermédiaire de son autorité nationale, chaque État membre définit ainsi concrètement le niveau de détail devant figurer obligatoirement et gratuitement sur les factures téléphoniques⁷¹.

Ces autorités ne disposent cependant pas d'une marge de manœuvre infinie, elles doivent veiller à ce que les informations contenues dans une fac-

67. Il faut toutefois remarquer que la gratuité n'a pas toujours été de mise. Ainsi, début 2003, au grand duché de Luxembourg, le client devait payer 2,56 EUR par mois pour obtenir une facture détaillée à condition que celle-ci n'exécède pas dix pages, voire davantage dans le cas contraire. Voy. sur ce point : P. TESCH, « Facture détaillée, made in Luxembourg », *Lëtzebuurger Land*, 14 février 2003.

68. Voir notamment la décision de l'Institut luxembourgeois de régulation du 19 juillet 2002 concernant le niveau de base de facturation détaillée, 02/51/ILR. Voy. également, pour la France, l'arrêté du 1^{er} février 2002, précité.

69. Voy. la décision 2002/67/CE de la Commission du 29 juillet 2002 instituant le groupe des régulateurs européens dans le domaine des réseaux et services de communications, *J.O.C.E.*, L 200, du 30 juillet 2002 p. 38.

70. Disponible à l'adresse suivante : <http://irgis.anacom.pt/admin/attachs/284.doc>.

71. Voy. sur ce point : les conclusions de l'avocat général Poiares Maduro, précitées, pt 27.

ture détaillée (b) permettent au consommateur de maîtriser ses dépenses et de comparer les offres tarifaires des différents opérateurs (a).

**a. Le critère :
la fixation individualisée
du coût de chaque appel**

En l'absence de définition précise de l'ensemble des informations devant être portées sur la facture détaillée « de base »⁷², il conviendrait de retenir la fixation individualisée du coût de chaque appel comme critère permettant de déterminer le seuil minimal d'information⁷³.

Attendu que « les dépenses inhérentes aux appels téléphoniques effectués constituent la somme du coût individuel de chaque appel passé au cours de la période facturée »⁷⁴ et que le coût de chaque appel peut varier en fonction de différents facteurs, l'avocat général Poiares Maduro estime, en effet, qu'« il est indispensable, au minimum, (...) que le client puisse, en combinant les informations figurant sur la facture et les tarifs contractuellement fixés avec l'opérateur, vérifier le coût de chaque appel passé et confirmer son existence »⁷⁵. En fait, il faut que le consommateur ait la possibilité de vérifier et de contrôler effectivement les dépenses inhérentes aux communications téléphoniques effectuées. L'application du critère ainsi défini permet de dresser une liste des informations devant figurer

obligatoirement sur la facture détaillée.

**b. Les applications :
les informations obligatoires**

En vertu du critère énoncé ci-avant, toute facture détaillée fournie au consommateur par un opérateur de service universel doit contenir un nombre minimal d'informations diverses.

Avant de les énumérer, il convient néanmoins de rappeler que ni la directive 98/10⁷⁶ ni les directives ultérieures du « paquet télécom »⁷⁷ ne contiennent de définition des informations devant figurer sur la facture détaillée et qu'il appartient en réalité à chaque État membre, par l'intermédiaire de son autorité nationale réglementaire, de définir sur son territoire « de façon concrète le niveau de détail devant figurer obligatoirement et gratuitement sur les factures téléphoniques »⁷⁸ étant entendu qu'un niveau élevé de protection du consommateur est recherché⁷⁹.

La facture détaillée devrait ainsi contenir des informations relatives à la période de facturation, au montant total de la facture (toutes taxes comprises et hors T.V.A.), au prix de l'abonnement (mensuel ou non). Elle devrait également mentionner les frais d'équipement, les frais de raccordement et les frais d'activation éventuels. En ce qui concerne les communications proprement dites, la facture détaillée devrait

72. Voy. les conclusions précitées, pt 27.

73. Voy. les conclusions précitées, pt 37.

74. Voy. les conclusions précitées, pt 32.

75. Voy. les conclusions précitées, pt 35.

76. Précitée.

77. Pour une présentation du paquet télécom, voy. http://europa.eu.int/comm/stockholm_council/factsheets/fiche31_fr.pdf.

78. Voy. les conclusions (pt 27) précitées, qui font référence à l'article 14, § 2, alinéa 2, de la directive 98/10/CE, aux termes duquel il est précisé que «[...] les factures détaillées font apparaître un niveau de détail suffisant pour permettre la vérification et le contrôle des frais inhérents à l'utilisation du réseau téléphonique public fixe et/ou des services téléphoniques publics fixes ».

79. Voy. les conclusions précitées, pt 29. Il faut noter que la directive 98/10/CE a été adoptée sur la base de l'article 95 CE et que donc la Commission devait viser, dans sa proposition, un niveau élevé de protection des consommateurs.

indiquer le nombre total d'appels, leur durée totale (avec une précision à la seconde).

Le coût de chaque appel effectué devrait, par ailleurs, être identifiable à partir des informations fournies sur le préfixe et le numéro appelé (éventuellement privé de ses derniers chiffres) mais aussi sur le jour, l'heure et la durée (avec précision à la seconde) de cet appel, ainsi que sur la zone tarifaire appelée et si cet appel a été effectué ou non vers un téléphone mobile⁸⁰.

Les frais des communications devraient en outre être présentés séparément selon le type d'appel effectué : appels locaux, appels régionaux, appels internationaux, appels sur des postes de téléphonie mobile, connexions à Internet, etc. Enfin, la facture détaillée devrait mentionner les informations permettant d'identifier le coût de chaque appel reçu dont les frais sont pris en charge par le consommateur. On pense notamment au système du type « PCV » ou « Roaming » pour lesquels tout ou partie des frais de la communication sont assumés par la personne appelée.

À l'inverse, les appels vers les numéros gratuits (e.g. numéros d'urgence, numéros d'assistance en ligne, etc.) ne devraient pas figurer dans la facture détaillée car ils n'aident pas le consommateur à maîtriser ses dépenses et à comparer les offres tarifaires des autres opérateurs.

Pour en revenir au recours en manquement engagé contre la république d'Autriche, on observe que si les factures standards autrichiennes opèrent

une distinction entre différentes catégories d'appels, le coût de chaque appel à l'intérieur de chacune des catégories spécifiées varie en fonction d'éléments qui ne figurent pas sur la facture. À l'aune de ce constat, il appert donc que le consommateur ne peut pas « identifier chacun des appels lui étant imputés, ni reconstituer le calcul réalisé pour fixer le montant indiqué sur la facture pour chacun de ces appels »⁸¹.

Il importe finalement de souligner que la facturation détaillée délivrée à titre gratuit n'empêche pas la fourniture d'informations complémentaires par les opérateurs téléphoniques.

3. Les informations complémentaires pouvant être fournies

D'autres informations peuvent être insérées dans la facture détaillée remise au consommateur par l'opérateur de service universel.

L'objectif est de « faciliter encore davantage le contrôle des dépenses par le consommateur » ou de « fournir aux clients d'autres informations sur l'utilisation des services téléphoniques »⁸². Les consommateurs peuvent ainsi obtenir un niveau de détail accru leur permettant de pousser leur analyse économique encore plus loin.

Selon l'avocat général Poiares Maduro, il n'est pas « irréaliste de supposer que certains clients puissent être intéressés par la possibilité de disposer de factures décrivant de façon détaillée, pour chaque appel, les calculs

80. Selon l'avocat général Poiares Maduro, « le coût de chaque appel n'est pas toujours le même, car il dépend de plusieurs facteurs, parmi lesquels la durée de l'appel, le pays, la localité ou l'opérateur (notamment de téléphonie mobile) du destinataire de l'appel, le jour de la semaine (il peut exister des tarifs spéciaux pour les appels effectués certains jours, en particulier le week-end), ainsi que l'heure même de l'appel (il peut en effet exister des tarifs qui varient selon l'heure de la journée) » (voy. les conclusions précitées, pt 32).

81. Voy. les conclusions précitées, sp. pt 34.

82. Voy. les conclusions précitées, pt 49.

réalisés pour la détermination de son coût, ou détaillant les différentes composantes du coût de chaque appel en distinguant, par exemple, son coût net de son coût brut »⁸³.

Il imagine également que le « client puisse être intéressé par la possibilité de recevoir des informations relatives au nombre et à la durée totale des appels téléphoniques reçus pendant la période considérée dans la facture, de façon à pouvoir comparer la durée et les coûts des appels effectués avec les appels reçus »⁸⁴.

Dans le même ordre d'idées, on peut envisager une facture détaillée contenant des informations relatives à la fréquence des appels effectués par rapport aux mois précédents.

Dans la mesure où les factures contenant ces informations complémentaires offrent un niveau de détail supérieur⁸⁵, la gratuité de la facturation détaillée « de base » ne leur est plus applicable. Les informations supplémentaires peuvent ainsi, le cas échéant, être fournies contre paiement d'un montant raisonnable.

Conclusion

À la lumière des développements qui précèdent, la facture détaillée s'avère être un instrument indispensable de protection du consommateur pour lui permettre de maîtriser ses dépenses et comparer les offres tarifaires des autres opérateurs.

Elle s'entend de tout document sur lequel figurent toutes les informations permettant au consommateur de vérifier et de contrôler efficacement les frais inhérents à l'utilisation des services téléphoniques dans le respect de la vie privée de l'abonné, des autres utilisateurs de son terminal et de leurs correspondants.

Pour autant, le seuil minimal d'information de la facture détaillée est-il encore suffisant ? Ne devrait-on pas améliorer l'information du consommateur⁸⁶ ? Ou, comme l'affirme le Bureau européen des unions de consommateurs (B.E.U.C.), la facture détaillée n'intervient-elle pas tout simplement trop tard ?

L'instauration d'un système permettant au consommateur de vérifier ses dépenses en temps réel (par le biais de numéros gratuits par exemple), voire de les anticiper, améliorerait encore son information sur sa consommation, qui est *in fine* l'objectif principal de la facture détaillée⁸⁷.

83. Voy. les conclusions précitées, pt 50.

84. Voy. les conclusions précitées, pt 51. Ces informations pourraient également figurer dans la facture détaillée « de base » en ce qu'ils permettent au consommateur de maîtriser ses dépenses en évaluant s'il a réellement besoin de l'abonnement en question lorsqu'il reçoit très peu d'appels.

85. Dans l'affaire, l'avocat général estime que, contrairement à ce que le gouvernement autrichien prétend, « le fait d'inclure dans les factures téléphoniques détaillées standard autrichiennes un niveau de détail supérieur à celui prévu actuellement [par la législation de ce pays], de façon à respecter l'article 14, § 2, de la directive 98/10, n'a pas pour effet de vider de tout contenu possible la facturation comportant un niveau de détail supérieur, expressément admis par cet article ».

86. Voir à ce sujet les propositions de l'Independent Regulatory Group, précitées.

87. Voir sur ce point : BEUC/X/105/2000.