

QUESTION 18-2/1

APPLICATION DES POLITIQUES ET
RÉGLEMENTATIONS NATIONALES
RELATIVES À LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR,
EN PARTICULIER DANS LE CONTEXTE
DE LA CONVERGENCE

**CONSUMER
PROTECTION**



POLICY

POUR NOUS CONTACTER

Site web: www.itu.int/ITU-D/study_groups

La Librairie électronique de l'UIT: www.itu.int/pub/D-STG/

Courriel: devsg@itu.int

Téléphone: +41 22 730 5999

QUESTION 18-2/1:

Application des politiques et réglementations nationales relatives à la protection du consommateur, en particulier dans le contexte de la convergence



Les Commissions d'études de l'UIT-D

Pour appuyer les activités menées par le Bureau de développement des télécommunications dans les domaines du partage des connaissances et du renforcement des capacités, les Commissions d'études de l'UIT-D aident les pays à atteindre leurs objectifs de développement. Parce qu'elles ont un rôle de catalyseur en créant, en partageant et en mettant en pratique des connaissances dans le domaine des TIC au service de la réduction de la pauvreté et du développement socio-économique, les Commissions d'études de l'UIT-D contribuent à instaurer des conditions permettant aux pays d'utiliser les connaissances pour être mieux à même d'atteindre leurs objectifs de développement.

Plate-forme de connaissances

Les résultats des travaux des Commissions d'études de l'UIT-D et les documents de référence connexes sont utilisés pour faciliter la mise en œuvre de politiques, stratégies, projets et initiatives spéciales dans les 193 Etats Membres de l'UIT. Ces activités permettent en outre d'étoffer la base des connaissances partagées par les membres.

Au cœur de l'échange d'information et du partage des connaissances

Des réunions présentielles, le Forum électronique et des réunions offrant la possibilité de participer à distance permettent de faire part de sujets présentant un intérêt commun, dans une atmosphère propice à un débat ouvert et à l'échange d'informations.

Base d'informations

Des rapports, lignes directrices, bonnes pratiques et recommandations sont élaborés sur la base des contributions reçues et examinées par les membres des Commissions. Des données sont recueillies grâce à des enquêtes, contributions et études de cas, et mises à la disposition des membres, qui peuvent les consulter facilement en utilisant les outils de gestion de contenus et de publication web.

Commission d'études 1

Pour la période d'études 2010-2014, la Commission d'études 1 s'est vu confier l'étude de neuf Questions relatives à l'environnement propice, à la cybersécurité, aux applications TIC et aux questions liées à l'Internet. Les travaux ont porté essentiellement sur les politiques et stratégies nationales de télécommunication les mieux à même de permettre aux pays de tirer parti de l'élan imprimé par les télécommunications/TIC en tant que moteur d'une croissance durable, de la création d'emplois et du développement économique, social et culturel, compte tenu des questions prioritaires pour les pays en développement. Les travaux ont porté, entre autres, sur les politiques d'accès aux télécommunications/TIC, en particulier l'accès des personnes handicapées et des personnes ayant des besoins particuliers, ainsi que sur la sécurité des réseaux de télécommunication/TIC. Ils ont également eu pour thèmes les politiques et modèles tarifaires applicables aux réseaux de prochaine génération, les questions de convergence, l'accès universel aux services fixes et mobiles large bande, l'analyse d'impact et l'application des principes relatifs aux coûts et des principes comptables, compte tenu des résultats des études effectuées par l'UIT-T et l'UIT-R et des priorités des pays en développement.

Le présent rapport a été établi par un grand nombre de volontaires provenant d'administrations et opérateurs différents. La mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit n'implique en aucune manière une approbation ou une recommandation de la part de l'UIT.

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| QUESTION 18-2/1 Application des politiques et réglementations nationales relatives à la protection du consommateur, en particulier dans le contexte de la convergence | 1 |
| 1 Introduction | 1 |
| 1.1 Définition et mandat de la Question d'étude | 2 |
| 1.2 Impact de la convergence au détriment des consommateurs et discussions les plus récentes | 3 |
| 2 Cadre juridique et réglementaire | 3 |
| 2.1 Information générale | 4 |
| 2.1.1 Situation actuelle des droits et de la protection des consommateurs | 4 |
| 2.1.2 Evolution récente de la réglementation/législation pour une adaptation à l'environnement de convergence | 6 |
| 2.2 Aperçu général de la législation sur la protection des consommateurs (exemples de pays) | 9 |
| 2.3 Législation/Réglementation et projets spécifiques sur la protection des consommateurs (exemples de pays) | 11 |
| 3 Organismes ou entités légales responsables de la protection des consommateurs..... | 14 |
| 3.1 Information générale | 14 |
| 3.1.1 Aperçu général des entités impliquées dans la protection des consommateurs.. | 14 |
| 3.1.2 Coordination entre les entités travaillant sur les aspects relatifs à la protection des consommateurs | 16 |
| 3.2 Entités étatiques chargées de la protection des consommateurs | 18 |
| 3.2.1 Rôle de l'Autorité nationale de régulation (ANR) (exemples de pays) | 18 |
| 3.2.2 Rôle des entités privées | 21 |
| 3.3 Exemple d'expérience (application) réussie | 22 |
| 4 Protection des consommateurs dans un environnement convergent: défis et perspectives . | 23 |
| 4.1 Les problèmes rencontrés par les entités engagées dans la protection du consommateur | 23 |
| 4.1.1 L'incidence de la convergence pour la réglementation et les consommateurs | 23 |
| 4.1.2 Insuffisance, absence ou imprécision de la législation en matière de protection des consommateurs et notamment pour les services convergents | 25 |
| 4.1.3 Situation des associations de consommateurs | 34 |
| 4.2 Méthodes organisationnelles et pratiques efficaces de protection des consommateurs utilisées par les ANR et autres entités (exemples de pays) | 35 |
| 5 Lignes directrices..... | 40 |
| 5.1 Les principes fondamentaux d'un cadre réglementaire portant protection du consommateur | 41 |
| 5.2 Dispositions réglementaires et Obligations des régulateurs | 41 |
| 5.3 Coordination entre les entités impliquées dans la protection des consommateurs..... | 41 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5.4 | Utilisation de la technologie | 41 |
| 5.5 | Coopération internationale et partage d'expérience | 42 |
| 5.6 | Education, coordination, information et renforcement des capacités des associations de consommateurs | 42 |
| 5.7 | Mesures réglementaires pour la protection des consommateurs pour les services de téléphonie mobile..... | 43 |
| 5.8 | Mesures et règles d'or pour la protection des consommateurs dans un environnement de convergence | 45 |
| 6 | Conclusion | 47 |

Annexes

| | |
|--|-----------|
| Annexe 1: Résultats du Questionnaire | 51 |
| Annexe 2: Autres sources et liens utiles..... | 54 |

FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRÉS

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| Figure 1: Ventilation des participants à l'enquête par région | 3 |
| Figure 2: Mandat des régulateurs dans le monde 2012..... | 9 |
| Figure 3: Responsabilités des organismes de protection des consommateurs liées aux TIC/télécommunications..... | 15 |
| Figure 4: Autorités nationales de régulation chargées de la protection des consommateurs dont le mandat couvre le secteur des télécommunications/TIC..... | 16 |
| Figure 5: Activités réglementaires relatives à la protection des consommateurs par niveau de développement | 20 |
| Tableau 1: Ventilation des participants à l'enquête par niveau de développement..... | 3 |
| Encadré 1: Obligations des opérateurs et des consommateurs en Tanzanie..... | 13 |
| Encadré 2: Lignes directrices de la République de Corée à l'intention des fournisseurs de services de communication pour la fourniture de services groupés | 33 |
| Encadré 3: Lignes directrices de la Commission fédérale du commerce des Etats-Unis sur les bonnes pratiques en matière de confidentialité des données des consommateurs | 39 |

QUESTION 18-2/1

Application des politiques et réglementations nationales relatives à la protection du consommateur, en particulier dans le contexte de la convergence

1 Introduction

La forte modernisation des techniques de production a provoqué une révolution qui a aussi touché le secteur des télécommunications. Ce dernier a en effet connu d'énormes mutations ayant résulté en une offre de services très diversifiés pour les consommateurs¹ d'aujourd'hui.

Avec l'avènement de la convergence et le déploiement des réseaux Internet large bande, les régulateurs et les responsables politiques doivent disposer d'un cadre global pour traiter des questions qui, à une époque, relevaient de domaines distincts (radiodiffusion, TIC et télécommunications).

Les gouvernements entreprennent actuellement des réformes pour mieux faire face aux changements liés à cet environnement post-convergence et prennent des mesures visant à améliorer l'application et la mise en œuvre de la législation, des règles et réglementations. De plus, ces réformes et ces mesures visent tout particulièrement à protéger les consommateurs, car:

- les fournisseurs de services qui étaient auparavant positionnés sur des marchés différents sont à présent en concurrence pour desservir les mêmes clients;
- les modalités de fourniture et de la vente des services, des applications et des contenus aux consommateurs sont en pleine transformation.

Bien sûr que cette situation a une incidence considérable sur la réglementation et qu'elle présente d'énormes avantages pour les consommateurs: mise à disposition de services alternatifs ou complémentaires, nouvelles options tarifaires et multiplication de services et de produits innovants. En stimulant l'intérêt des consommateurs, la convergence ouvrira de nombreuses possibilités économiques, sociales et culturelles.

Compte tenu de l'essor de la convergence et des services large bande, les règles relatives à la neutralité des réseaux et à la confidentialité des données figurent parmi les grandes préoccupations actuelles des décideurs et des régulateurs concernant la protection du consommateur. Les débats sur la neutralité des réseaux se poursuivent en raison de l'augmentation très réelle, et sans doute massive, du trafic de données liée à l'utilisation croissante de services et d'applications qui consomment de plus en plus de capacité réseau.

¹ Personnes physiques ou morales acquérant, ou utilisant à des fins excluant tout caractère professionnel, des produits ou des services mis sur le marché. La reconnaissance officielle des citoyens en tant que consommateurs est intervenue pour la première fois le 15 mars 1962, lorsque le Président John F. Kennedy, pour faire voter la loi portant protection du consommateur Américain, déclarait ceci devant le Congrès: "les consommateurs représentent le groupe économique le plus important, les premiers touchés par les décisions des institutions publiques et privées, mais hélas, leurs points de vue ne sont jamais entendus." Le consommateur est donc un puissant agent économique qui conditionne le marché de la production et, partant, le développement économique et humain.

Les décideurs et les régulateurs reconnaissent qu'il est important de protéger les données sur les consommateurs, et de veiller à ce que ceux-ci soient informés des informations collectées et de leur utilisation par les opérateurs et les fournisseurs de contenu.

Aujourd'hui, notamment dans les pays en développement, de nombreux outils législatifs et réglementaires qui avaient été mis au point à l'époque de la bande étroite devraient être réajustés pour pouvoir être utilisés dans un environnement placé sous le signe de large bande et de la convergence. Il importe, en cette nouvelle ère, de veiller à ce que les besoins et les exigences des consommateurs soient dûment pris en compte. D'un autre côté, les associations ou organisations de défense des consommateurs devront, dans le cadre du consumérisme⁵, s'inscrire dans cette ère de convergence et se doter d'outils et moyens nécessaires pour la défense des droits du consommateur.

1.1 Définition et mandat de la Question d'étude

A la cinquième Conférence mondiale de développement des télécommunications qui s'est tenue du 24 mai au 4 juin 2010 (CMDT-10) à Hyderabad (Inde), la Question 18-1/1 relative à l'application des lois, politiques et réglementations nationales a été révisée et définie comme suit:

Question 18-2/1: "Application des politiques et réglementations nationales relatives à la protection du consommateur, en particulier dans le contexte de la convergence".

Cette révision de la Question s'inscrit dans la prise en compte de la réalité de la convergence et de ses répercussions sur les questions liées à la réglementation et aux intérêts des consommateurs. Les participants à la réunion ont décidé que le projet de Question révisée devait couvrir les questions de protection des consommateurs, notamment dans un environnement de convergence.

Résultats attendus

A la fin de la période d'études, les résultats suivants devraient être obtenus:

- Recommandations et/ou lignes directrices à l'intention des autorités de régulation pour la mise en application, sur le plan national, des législations, règles et réglementations sur la convergence des services de communication large bande et la protection des consommateurs.
- Organisation d'un séminaire, en collaboration avec le Programme 3 du BDT, sur la protection du consommateur dans un environnement de convergence.

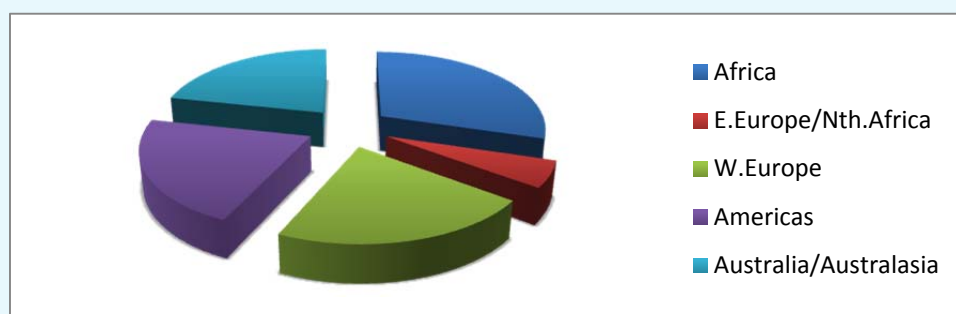
Pour atteindre les résultats escomptés, le groupe de travail s'est appuyé sur la coopération entre la présente Question (18-2/1) étudiée par la Commission d'études 1 et le Programme 3 du BDT, ainsi qu'avec les Commissions d'études des deux autres Secteurs de l'UIT le cas échéant. Un questionnaire a été élaboré sur les politiques de protection des consommateurs, notamment sur la convergence, et dressé aux 193 Etats Membres de l'UIT pour recueillir les expériences des pays. Des études de cas ont été également soumises par bon nombre de pays dans le cadre de l'examen de cette question (voir Annexes 1 et 2).

Les résultats de cette enquête ont servi à rédiger les conclusions de l'étude de la Question 18-2/1 pour la période 2010-2014.

Au total, 37 réponses ont été reçues, dont deux émanaient d'organisations régionales/internationales et deux des Membres de Secteur². La Figure 1 ci-après montre la ventilation des participants par région, tandis que le Tableau 1 présente les participants par niveau de développement.

² Turk Telekom, U-COM Burundi, ARCTEL-CPLP, Réseau des Consommateurs TIC Africains (RéCATIC).

Figure 1: Ventilation des participants à l'enquête par région



Source: UIT

Tableau 1: Ventilation des participants à l'enquête par niveau de développement

| | Pourcentage |
|--|-------------|
| Pays développés | 18,9 |
| Pays dont l'économie est en transition | 2,7 |
| Pays en développement | 54,1 |
| Pays les moins avancés | 21,3 |

1.2 Impact de la convergence au détriment des consommateurs et discussions les plus récentes

La diversification des besoins de la consommation humaine évoluant, les technologies progresseront et imposeront aux états et aux institutions publiques et privées une nouvelle gouvernance. La régulation des services de télécommunications à l'ère de la convergence illustre parfaitement cet état de chose.

Une meilleure régulation des services de télécommunications à l'ère de la convergence nécessite une réglementation adaptée à l'évolution du secteur et un renforcement régulier de la capacité des régulateurs et des organisations de consommateurs. De toutes les façons, les citoyens consommateurs ont la responsabilité de faire une lecture correcte de leurs droits et d'amener, grâce à leurs associations constituées et reconnues, les décideurs politiques et le secteur privé à mettre en place les infrastructures, les structures et la réglementation appropriée devant leur permettre de bénéficier des avantages de l'évolution de la technologie sous toutes ses formes.

L'on note une insuffisance ou une absence de la prise en compte des droits des consommateurs dans les textes nationaux et régionaux qui encadrent le secteur d'une part, et la non implication ou la faible représentation des consommateurs au niveau des instances de régulation des télécommunications en Afrique plus particulièrement.

2 Cadre juridique et réglementaire

L'avancée technologique et la convergence des services ont profondément affecté les mécanismes de décision et les choix des consommateurs. Ce changement de comportement des consommateurs affecte également les pratiques commerciales des opérateurs/fournisseurs de services. Cette interaction mutuelle entre les consommateurs et les fournisseurs de services/opérateurs contribue à la fois à la qualité des services fournis et à l'émergence de problèmes.

Les consommateurs exigent toujours de meilleurs services et les fournisseurs de TIC doivent faire des investissements pour répondre à la demande croissante. Les régulateurs d'un côté essayent de fournir le cadre juridique et réglementaire nécessaire pour la protection des consommateurs dans un environnement déjà très complexe de réseaux et de services convergents multiples. Toutefois, chaque étape franchie vers la protection du consommateur apporte une nouvelle responsabilité pour les fournisseurs de services/opérateurs. A ce stade, les régulateurs doivent également favoriser un climat visant à permettre aux fournisseurs de services/opérateurs de faire les investissements nécessaires pour satisfaire la demande croissante des consommateurs (**CMDT rapport final, p.26**). Ainsi, les autorités nationales de régulation (ARN) cherchent à mettre en place le meilleur cadre juridique qui fournira un niveau satisfaisant de protection des consommateurs, mais sans provoquer dans le même temps une baisse des investissements.

2.1 Information générale

Il ne fait aucun doute que l'amélioration de la législation et de la réglementation sont des facteurs clés pour la protection des consommateurs. Ainsi, le rôle du cadre juridique et réglementaire ne peut être sous-estimé et est fondamental. Dans l'Union européenne, la **Directive UE 2002/22/CE** concernant le service universel et les droits des utilisateurs sert de base à la législation pour la protection des consommateurs en matière de réseaux de communications électroniques et des services. La directive établit les droits des utilisateurs finals et les obligations d'investissements correspondantes. Le Cadre de réglementation de l'UE affecte directement les droits des consommateurs.

Dans ce contexte, il est nécessaire de souligner l'importance de l'environnement réglementaire de l'UE sur la base de la convergence des services des TIC. En effet les consommateurs européens ont bénéficié de l'UE d'un cadre réglementaire afin de pouvoir utiliser des services novateurs de communications électroniques à un coût abordable. Cependant, certains problèmes liés au marché et d'ordre institutionnel n'ont pas été résolus. Par exemple, l'efficacité et le fonctionnement des autorités de régulation nationales (ARN) ont été discutés en termes de droits et de protection des consommateurs. D'une part, les consommateurs ne peuvent pas complètement tirer profit des avantages du marché unique. D'autre part, la Commission a confirmé "Une stratégie numérique pour l'Europe" afin de faire une transition vers l'économie numérique à haut débit sur la base d'un meilleur marché unique en ligne (**CE 2010, p. 2**).

2.1.1 Situation actuelle des droits et de la protection des consommateurs

L'Assemblée générale des Nations Unies, en votant la Résolution 39/248 le 9 avril 1985, a reconnu la nécessité de protéger les consommateurs des biens et services face au marché. Ainsi, les "Principes directeurs pour la protection du consommateur", qu'elle a adoptés au moyen de la Résolution citée ci-dessus, représentent la base de toute législation et réglementation devant protéger le bénéficiaire final d'un bien et d'un service. Consommateurs et Consumérisme dans les télécommunications à l'ère de la convergence sont une transposition des huit droits reconnus aux consommateurs par les Nations Unies dans les télécommunications et les TIC à l'ère de la convergence. Il s'agit des droits suivants:

- droit à la satisfaction des besoins essentiels,
- droit à une garantie sur le produit,
- droit à l'information,
- droit au choix,
- droit à la représentation,
- droit au recours,
- droit à l'éducation,
- droit à un environnement sain.

La majorité des pays semblent avoir fourni des droits spéciaux aux consommateurs afin de les protéger. Quoique ceux-ci puissent apparaître sous différentes appellations, la plupart d'entre eux sont presque similaires dans leur essence. Avant de nous plonger dans l'analyse, il est utile de jeter un regard sur ces droits³. Alors que certains sont énumérés ci-dessous, des informations détaillées peuvent être trouvées dans les annexes du présent rapport (**Annexe 1**).

Au cours de l'évolution de la réglementation, les pays sont partis de l'énoncé de ces points clés, sans aller plus loin dans le détail, à la réglementation plus détaillée des droits des consommateurs.

Des 32 Etats Membres ayant répondu au questionnaire de l'UIT⁴, 67% ont indiqué avoir une législation spécifique concernant la protection et les droits des consommateurs dans le secteur des télécommunications/TIC. En revanche, seuls deux des huit pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés (PMA)⁵ ayant répondu (à savoir le Sénégal et le Mali) ont une telle législation.

Lorsqu'il existe une législation, les dispositions relatives aux consommateurs les plus souvent citées sont les suivantes: accès à l'information/transparence; qualité de service; équité/droit d'accès aux services; protection des données personnelles; protection de la vie privée; confidentialité des informations et droit de déposer plainte.

Les droits les moins souvent cités sont les suivants:

- droit de résilier/modifier un contrat (7/29, 24%);
- compensation en cas d'interruption du service (5/29, 17%);
- droit de bloquer la publicité (4/29, 14%);
- accès aux numéros d'urgence (3/29, 10%);
- portabilité du numéro (3/29, 10%).

Les participants à l'enquête ont presque tous indiqué que les consommateurs pouvaient accéder aux informations sur les prix/tarifs de l'accès et des services fixes, mobiles et Internet (sur ordinateur personnel et sur "Smartphone"). Vingt-trois participants (soit 62%) ont dit jouer un rôle dans le traitement des plaintes des consommateurs.

Les plaintes des consommateurs constituent un indicateur précieux aidant les régulateurs à identifier les domaines dans lesquels la législation/réglementation en vigueur peut être insuffisante et où il est préférable de privilégier l'intervention. Les types de plaintes revenant le plus fréquemment, citées par tous les participants à l'enquête, concernent la tarification et la facturation, la qualité de service et les interruptions de service/une couverture médiocre.

Le temps nécessaire au traitement des plaintes est l'un des meilleurs indicateurs de l'efficacité des pratiques en matière de protection des consommateurs. Cet indicateur contribue à mettre en évidence le niveau et le coût des ressources nécessaires, ainsi que l'organisme le mieux habilité pour traiter les plaintes. Dans le cas où les autorités nationales de régulation indiquent qu'elles jouent un rôle dans le traitement des plaintes, le temps nécessaire pour ce faire varie peu. Dans deux tiers des cas environ, les plaintes sont traitées en 25 jours. Trois des seize (16) participants ont déclaré qu'ils rencontrent des problèmes et des contestations en raison de la lenteur des procédures.

³ Contributions sur l'expérience des pays cités ci-dessous dans l'étude de la Question 18-2/1.

⁴ Les pays suivants ont répondu à l'enquête: République Azerbaïdjanaise, Bahreïn, Belgique, Bhoutan, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Colombie, Côte d'Ivoire, Chypre, El Salvador, Honduras, Italie, Lituanie, Mali, Mexique, Mongolie, Oman, Portugal, Qatar, Rwanda, Sénégal, République sudafricaine, Soudan, Swaziland, Suisse, République arabe syrienne, Thaïlande, Tunisie, Ouganda, Uruguay, Vanuatu et Venezuela.

⁵ Selon l'Organisation des Nations Unies, 49 pays appartiennent à la catégorie des pays les moins avancés.

2.1.2 Evolution récente de la réglementation/législation pour une adaptation à l'environnement de convergence

Les services des télécommunications connaissent une évolution très rapide due à des connexions transfrontalières et aux progrès technologiques enregistrés dans le secteur à travers le monde, qui ont conduit à une nouvelle étape d'évolution des télécommunications à l'entrée du XXI^e siècle: la convergence des technologies.

En Afrique, malgré l'existence d'infrastructures modernes (câbles sous-marins, terrestres et satellites) d'acheminement de trafics au niveau national, régional et continental, des régulateurs dans le secteur des télécommunications, des associations régionales des régulateurs telles que le WATRA au niveau de la CEDEAO et le CERTEL et malgré l'arsenal réglementaire régional⁶, les consommateurs africains des services de télécommunications continuent de subir les abus des acteurs du secteur au niveau de la qualité des services et du mécanisme de facturation desdits services.

La Résolution 64 de l'UIT-D

La Conférence d'Hyderabad, tenue du 24 mai au 5 juin 2010, est un événement important dans l'évolution de la prise en compte des droits des consommateurs dans les services de télécommunications. Plusieurs Résolutions ont été prises, donnant une place prépondérante aux droits des consommateurs. Il s'agit surtout de la Résolution 64 (Hyderabad, 2010) sur la Protection et l'appui pour les utilisateurs/consommateurs de services de télécommunications et de technologies de l'information et de la communication. Selon cette Résolution, l'UIT a chargé le Directeur du Bureau de développement des télécommunications de:

⁶ Il s'agit de textes et instances de régulation, au niveau de la CEDEAO tels que:

- Acte additionnel A/SA 1/01/07 relatif à l'harmonisation des politiques et du cadre réglementaire du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC);
- Acte additionnel A/SA 2/01/07 relatif à l'accès et à l'interconnexion des réseaux et services du secteur des TIC;
- Acte additionnel A/SA 3/01/07 relatif au régime juridique applicable aux opérateurs et fournisseurs de services;
- Acte additionnel A/SA 4/01/07 relatif à la gestion du plan de numérotation;
- Acte additionnel A/SA 5/01/07 relatif à la gestion du spectre de fréquence radioélectriques;
- Acte additionnel A/SA 6/01/07 relatif à l'accès universel/service universel.
- Au niveau de l'UEMOA:
 - 10 Directive N° 1/2006/CM/UEMOA relative à l'harmonisation des politiques de contrôle et de régulation du secteur des télécommunications;
 - Directive N° 2/2006/CM/UEMOA relative à l'harmonisation des régimes applicables aux opérateurs de réseaux et fournisseurs de services;
 - Directive N° 3/2006/CM/UEMOA relative à l'interconnexion des réseaux et services de télécommunications;
 - Directive N° 4/2006/CM/UEMOA relative au service universel et aux obligations de performance du réseau;
 - Directive N° 5/2006/CM/UEMOA relative à l'harmonisation de la tarification des services de télécommunications;
 - Directive N° 6/2006/CM/UEMOA organisant le cadre général de coopération entre les autorités nationales de régulation en matière de télécommunications.

"1 continuer d'appuyer les travaux visant à sensibiliser les décideurs en matière de télécommunications/ technologies de l'information de la communication et les organismes de régulation au fait qu'il est important de tenir les utilisateurs/consommateurs informés des caractéristiques de base, de la sécurité et des tarifs des différents services proposés par les opérateurs, ainsi qu'à la mise en place d'autres mécanismes de protection pour faciliter l'exercice des droits des consommateurs;

2 de collaborer avec les Etats Membres, afin de déterminer les éléments indispensables à l'établissement de politiques ou cadres réglementaires en matière de protection des consommateurs et des utilisateurs;

3 de poursuivre la coordination avec le Secteur de la normalisation des télécommunications sur des questions telles que la qualité de service, la qualité perçue et la sécurité;

4 de renforcer ses relations avec d'autres entités et organisations internationales s'occupant de la protection du consommateur;

5 d'inviter les régions concernées à créer leurs associations d'utilisateurs finals/de consommateurs."

Elle a aussi prié les Etats Membres "d'élaborer et de promouvoir des politiques propres à favoriser la fourniture aux utilisateurs finals/consommateurs d'informations sur les caractéristiques des services de télécommunications proposés par les différents fournisseurs".

Elle a enfin invité les Membres du Secteur du développement des télécommunications de l'UIT "à fournir des contributions sur les bonnes pratiques au niveau international concernant la mise en œuvre des politiques de la protection des consommateurs, compte tenu des lignes directrices et des recommandations formulées par l'UIT."

La convergence est le présent et l'avenir des services de télécommunication/TIC. Le processus et le progrès semblent inévitables. Depuis les approches traditionnelles, les législations et réglementations en vigueur sont incapables de satisfaire les nouveaux besoins, il est important de prendre certaines mesures appropriées pour s'adapter à ces changements qui s'opèrent. Dans l'ensemble, on peut noter que presque tous les pays ont au moins un service de convergence. Par contre, très peu de pays semblent avoir mis en place des mesures réglementaires et législatives pour s'adapter au monde convergent.

La section ci-dessous examine de plus près les contributions et réponses reçues par rapport à l'étude de la question.

Question: La législation régissant la protection des consommateurs dans le secteur des télécommunications/TIC a-t-elle été mise à jour au cours des deux dernières années (en 2010 et 2011)?

Des amendements ont-ils été apportés à la législation existante pour intégrer les différents aspects de la convergence des services?

Quelques participants (19) ont indiqué qu'ils avaient mis à jour leur législation relative à la protection des consommateurs⁷. Ces mises à jour ont été réalisées au cours des deux années précédentes dans plus de la moitié des pays ayant répondu (59%) et portaient sur différents domaines:

- nouveaux droits pour les utilisateurs;
- renforcement de la transparence/des informations;
- sécurité/confidentialité des données; réglementation des prix; et
- accessibilité.

⁷ Six pays développés, un pays dont l'économie est en transition, huit pays en développement et quatre pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés.

Lorsque les participants ont fait savoir qu'ils n'avaient modifié qu'un seul aspect de la législation, ces modifications concernaient les lignes directrices en matière de protection des consommateurs (Bahreïn), la réglementation du travail dans le secteur des télécommunications (El Salvador) et un nouveau système de résolution des plaintes (Sénégal).

Un très petit nombre de participants (6 sur 33) ont indiqué avoir modifié la réglementation pour couvrir différents aspects des services convergents⁸. Les mesures prises étaient de natures diverses, les seuls domaines revenant plusieurs fois étant la transparence des prix (trois sur huit) et la neutralité technologique/des réseaux (deux sur huit).

Les réponses données une seule fois sont les suivantes:

- Réglementation des communications des abonnés – commercialisation de services groupés (Colombie).
- Réglementation relative aux contrats (Colombie).
- Cadre réglementaire applicable à la télévision à péage (Brésil).
- Protection des informations personnelles et perspectives de mesures réglementaires sur la neutralité (Italie).
- Convergence et utilisation du spectre (Ouganda).
- Information des consommateurs sur les prix des services appels, sms, push-service (Suisse)

Ce nombre est étonnamment faible étant donné les nombreux services convergents dont tous les pays participants ont fait état:

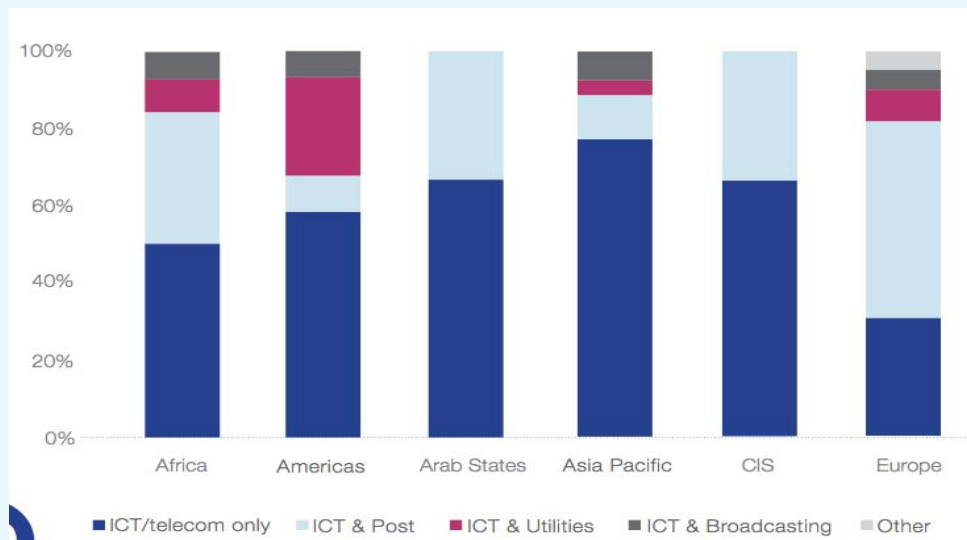
- 79% ont des services de téléphonie Internet;
- 52% ont des services de télévision sur mobile/TVIP;
- 14% ont des services de paiement/services bancaires sur mobile;
- 21% ont "d'autres" produits et services convergents, notamment des services de localisation par GPS sur mobile, des services sur smartphones et tablettes, des offres groupées (télévision à péage, téléphonie et Internet large bande), des offres double play (services large bande et de ligne fixe), des offres triple play (services large bande, fixe et télévision hors télévision à péage) et des offres "tout compris" (large bande, téléphonie fixe, téléphonie mobile et télévision hors télévision à péage).

Selon les données dont disposait l'UIT, en septembre 2013, on recensait 161 régulateurs autonomes des télécommunications/technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le monde – bien que, dans de nombreux cas, le mandat de ces régulateurs ait été élargi au cours des cinq dernières années et couvre aujourd'hui les technologies de l'information et la radiotélédiffusion. Les régulateurs du secteur des télécommunications/TIC sont responsables de la réglementation du contenu Internet dans seulement 16% des pays environ (principalement en Afrique, dans les Etats arabes et dans la région Asie-Pacifique)⁹, même si ce taux a doublé depuis 2009. Dans 18% des pays, la réglementation en matière de la radiodiffusion relève du mandat des régulateurs du secteur des télécommunications/TIC.

⁸ Trois pays développés sur quatre, deux pays en développement sur dix-sept et un pays sur les cinq appartenant à la catégorie des pays les moins avancés.

⁹ D'après les réponses reçues dans le cadre de l'enquête annuelle de l'UIT sur la réglementation des télécommunications/TIC.

Figure 2: Mandat des régulateurs dans le monde 2012



Source: Rapport "Tendances des réformes dans les télécommunications 2012"¹⁰.

2.2 Aperçu général de la législation sur la protection des consommateurs (exemples de pays)

Les échanges permanents et la nature évolutive des services de TIC contraignent les pays à adopter et à renforcer les règles de protection des consommateurs spécifiques aux services des TIC, cela ne signifie pas que la législation sur la consommation en générale doit être négligée. Au contraire, ces législations peuvent se compléter pour offrir ainsi une meilleure protection aux consommateurs. Ce fait souligne l'importance de la législation sur la protection des consommateurs en général et donc la nécessité d'examiner d'un peu plus près cette législation.

En **Turquie**, les droits des consommateurs sont protégés par la Loi N° 4077 sur la protection des consommateurs (la "Loi de protection des consommateurs"). Avec les amendements apportés en 2003, des services défectueux sont incorporés dans le champ d'application de la loi et défini comme "un service contenant des carences matérielles, juridiques ou économiques qui affectent la qualité spécifiée dans les publicités et les annonces faites par le fournisseur ou établies dans les normes ou règlements techniques, diminuent ou annulent la valeur ou les bénéfices attendus d'un tel service par le consommateur". L'objet de la loi sur la protection des consommateurs est décrit comme "l'adoption de mesures visant à protéger la santé, les intérêts sécuritaire et économique des consommateurs en rapport avec le bien public, la sensibilisation des consommateurs, l'indemnisation des pertes subies par les consommateurs et leur protection contre les risques environnementaux, la promotion des initiatives des consommateurs visant à protéger leurs intérêts et l'encouragement d'organisations bénévoles visant à élaborer des politiques liées aux consommateurs". La Loi contient des dispositions dont certaines visent à veiller à ce que les consommateurs ne soient pas lésés et d'autres portant sur la restitution ou l'indemnisation en cas de dommage survenu.

¹⁰ Rapport de la Commission UIT sur le large bande – "Situation du large bande en 2012: assurer l'inclusion numérique pour tous", p. 70, www.broadbandcommission.org/Documents/bb-annualreport2012.pdf.

La République populaire de Chine a établi des lois pour protéger les consommateurs, par exemple, entre autres, "la loi chinoise anti monopole", "Loi de la République populaire de Chine portant protection des droits et intérêts des consommateurs", "Loi de la République populaire de Chine contre la concurrence déloyale", "Critères des Services Télécom", "Supervision de la qualité des services Télécom et des méthodes de gestion", et "Disposition relative à la Méthode d'Appel Temporaire des consommateurs Télécom".

Au Brésil en 1990, un code de défense des consommateurs (**Código de Defesa do Consumidor**) a été publié. En outre, la privatisation des services publics de télécommunications à la fin des années 90 a établi un nouveau cadre juridique d'une grande importance sur le secteur des télécommunications, englobant des outils visant à assurer les droits des consommateurs.

L'existence d'agences de régulation associée à la privatisation des services publics a permis aux consommateurs de réaliser à quel point il est important d'avoir une base réglementaire permettant de garantir leurs droits. Depuis lors, les opérateurs de télécommunications doivent suivre un certain nombre de directives juridiques qui établit les droits et obligations tant pour les consommateurs que les fournisseurs de services.

Au Mali, les règles de la Concurrence sur le marché malien sont fixées par des textes au plan sous régional et au plan national¹¹.

Ces différents textes prévoient une série de dispositions en ce qui concerne l'Information et la Protection du Consommateur, notamment: l'obligation de publicité des prix et conditions de vente, du mode d'emploi, l'interdiction de la contrefaçon, de la vente ou l'utilisation des produits périmés, l'étiquetage, le marquage ou l'affichage des prix des produits/services.

En **RDC**, l'arsenal juridique est presque inexistant sur la protection des consommateurs.

Avec la libéralisation du secteur des télécommunications, la loi-cadre N° 013/2002 du 16/10/2002 sur les télécommunications en RDC, n'a pas été aussi suffisamment explicite car elle s'est limitée à imposer que les opérateurs des télécommunications œuvrant en RDC, aient l'obligation de fournir aux consommateurs l'accès aux services téléphoniques dans les conditions prévues par la loi.

A ceci, se sont ajoutées les dispositions de la Loi 014/2002 du 16/10/2002 portant création de l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications (ARPTC), qui a confié explicitement la mission à celle-ci (en son article 3) de protéger sur le marché de la poste et des télécommunications, les intérêts des consommateurs. La réalisation de cette mission devrait nécessiter la mise en place des mesures d'applications y relatives.

¹¹ Le Traité de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine (UEMOA);

- le Règlement N° 02/2002/CM/UEMOA relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine;
- le Règlement N° 03/2002/CM/UEMOA relatif aux procédures applicables aux ententes et aux abus de position dominante à l'intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine;
- et autres directives de l'UEMOA.

L'exploitation de l'activité commerciale de manière générale est régie par:

- l'ordonnance N° 07-025/P-RM portant organisation de la concurrence;
- le Décret N° 08-260/P-RM du 6 mai 2008 fixant les modalités d'application de l'Ordonnance 07-025/P-RM.

Cependant, les dispositions des cahiers des charges pour l'obtention des licences de concession des services publics des télécommunications en RDC, et ce, de manière isolée, définissent les obligations sous forme des principes directeurs pour la protection des consommateurs, lesquelles sont de deux ordres:

- Protection technique: protection contre les dysfonctionnements techniques (interruption brusque et sans avertissement des services, coupures d'appels, non disponibilité du réseau, perturbations des réseaux, zones blanches, etc.);
- Protection commerciale: protection contre les abus commerciaux (interconnexions obligatoires des réseaux, égalité de traitement des usagers, tarification correcte, claire, offres de services clair, réclamation et dédommagement des clients, etc.).

Ainsi donc, à ce jour, il n'existe pas encore en RDC, un cadre réglementaire général en vue de garantir les intérêts des consommateurs congolais dans tous les domaines de la vie économique du pays, et moins encore plus particulièrement en matière des télécommunications adapté au contexte de la convergence.

L'élaboration de projets de décision de l'ARPTC est en cours, l'un fixant la procédure de traitement des plaintes des consommateurs ainsi que de leurs associations et l'autre portant décision sur la portabilité des numéros, ce qui devra permettre la préservation des droits des consommateurs à la conservation de leurs numéros.

L'ARPTC envisage également la mise en place du centre d'appel en vue de collecter en temps réel, les plaintes des consommateurs des services des télécoms afin de se saisir d'office des cas de violation des intérêts des consommateurs.

Aussi, il existe un projet de mise en place d'une décision sur la portabilité des numéros, ce qui devra permettre la préservation des droits des consommateurs à la conservation de leurs numéros.

2.3 Législation/Réglementation et projets spécifiques sur la protection des consommateurs (exemples de pays)

Alors que certains pays continuent d'appliquer les lois générales de protection des consommateurs pour les services TIC, la plupart d'entre eux semblent déjà avoir adopté une certaine forme de réglementation spécifique de protection des consommateurs des services TIC. Le questionnaire montre que 70% des participants ont adopté des règles de protection des consommateurs spécifiques au secteur des TIC.

Cependant dans 17 pays, les autorités de régulation des télécommunications ont indiqué qu'il n'existe pas de législation spécifique en matière de protection des consommateurs (13% des réponses). Dix de ces pays ont une autre autorité nationale de régulation habilitée à faire appliquer la réglementation générale en matière de protection des consommateurs dans le secteur des télécommunications/TIC.

Pour prendre les mesures nécessaires à temps, les régulateurs devraient agir rapidement et à juste titre en cas de besoin. Cela emmène les régulateurs à mettre en place certaines réglementations ex ante qui leur permettent de réagir et de s'adapter rapidement aux changements de l'environnement dans le temps. Ci-après, il est fait une étude plus approfondie sur la réglementation de certains pays¹². **En Turquie**, même s'il y a un code général de protection des consommateurs, l'Autorité turque de régulation en matière de TIC, l'ITCA a pris une "Ordonnance sur les droits des consommateurs dans le secteur des télécommunications" à la fin de l'année 2004. En Juillet 2010 l'ordonnance a été modifiée en fonction des besoins nouveaux. Il y a également d'autres réglementations en étroite relation avec les avantages des consommateurs concernant le service universel, l'équipement terminal, la protection des données personnelles etc. L'Ordonnance sur les droits des consommateurs dans le secteur des télécommunications est la principale réglementation relative aux droits et à la protection des consommateurs et affirme les

¹² Il s'agit des pays ayant soumis une contribution sur leur expérience dans le cadre de la Question 18-2/1.

droits spécifiques aux consommateurs des services de télécommunications, lesquels visent à s'assurer que les consommateurs bénéficient de services sans impact négatif sur leur santé, sans interruption, de haute qualité et des prix équitables de services de télécommunication.

Le **Burkina Faso** a une législation relative aux communications électroniques, aux services et transactions électroniques et à la protection des données personnelles. La base de la législation sur la réglementation des communications électroniques est la loi N° 061-2008/AN du 27 novembre 2008. Cette loi et ses textes d'application sont également basés sur l'application des directives et des actes additionnels portant sur divers aspects des télécommunications/TIC adoptés par "la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest" (CEDEAO), le 23 mars 2006 à Abidjan et "l'Union Economique et Monétaire ouest-africaine" (UEMOA), le 19 janvier 2007 à Ouagadougou.

En **France**, le **Parlement français** a adopté en décembre 2007 une nouvelle législation pour développer la concurrence au bénéfice des consommateurs utilisant la technologie mobile et Internet. Ce projet de loi connu sous le nom "**loi Chatel**" met à jour le Code de la consommation française pour les nouvelles technologies. Cet article examine les conditions qui doivent être incluses dans des contrats de fourniture de services de communications électroniques. Elle examinera également les nouvelles règles sur la vente à distance qui auront une incidence sur l'information qui doit être donnée aux clients. Les nouvelles dispositions relatives à l'accès Internet et aux abonnements de téléphonie mobile sont prises pour protéger les clients par la limitation de la durée des contrats; le raccourcissement des délais de préavis, le remboursement des sommes versées d'avance, et la limitation de l'utilisation de lignes haut de gamme pour des services de soutien.

Au Mali, l'ordonnance N° 2011-023/P-RM rappelle dans ses principes généraux un certain nombre de mesures relatives à la protection des usagers; il s'agit notamment de:

- la protection des utilisateurs et de leur(s) droit(s) qui est assurée; cela concerne l'approbation par l'Autorité des conditions générales d'abonnements/d'exploitation des services et de leurs éventuelles modifications, la satisfaction des demandes et de la qualité portant sur les réseaux et services...
- l'accès au plus grand nombre d'utilisateurs (en particulier en milieu rural) grâce à une meilleure couverture du territoire national, le maintien et le développement du service public des télécommunications.

En **côte d'Ivoire**, la réforme réglementaire et institutionnelle opérée avec l'adoption de l'ordonnance N° 2012/293 du 21 mars 2012 a mis un accent particulier sur la protection des consommateurs. Des dispositions spécifiques sur les droits et obligations des opérateurs et des consommateurs sont prévues par les articles 162 à 170.

En **Tanzanie**, les dispositions juridiques relatives à la protection des consommateurs sont énoncées dans l'Electronic and Postal Communications Act (2010, ci-après EPOCA), le Tanzania Communications Regulatory Authority Act (2003) et les Tanzania Communications (Consumer Protection) Regulations (2005). On peut classer les dispositions relatives à la protection des consommateurs suivant les trois catégories suivantes: responsabilités de l'Autorité de régulation, obligations des opérateurs et obligations des consommateurs (voir Encadré 1).

Encadré 1: Obligations des opérateurs et des consommateurs en Tanzanie

Obligations des opérateurs

Les opérateurs ont un certain nombre d'obligations en matière de protection des consommateurs. La plupart de ces obligations sont stipulées dans l'EPOCA, et ont été introduites pour répondre à divers problèmes rencontrés par les consommateurs, notamment l'utilisation abusive des cartes SIM:

- protection des données personnelles par les exploitants: interdiction pour les exploitants de contrôler ou de divulguer ce type de données, à moins que cela ne soit requis ou autorisé par la loi;
- devoir de confidentialité vis-à-vis des données personnelles de la part de toute personne ayant le statut de membre ou d'employé d'un exploitant de services d'application ou de son agent: interdiction pour une telle personne de divulguer des données ou informations personnelles, à moins qu'elle n'y soit autorisée en vertu d'une autre loi écrite;
- protection contre l'interception des communications sans autorisation légale;
- protection contre l'émission de communications électroniques à caractère obscène, indécent ou trompeur;
- enregistrement des utilisateurs de cartes SIM comme moyen de protection contre l'utilisation abusive des cartes SIM;
- mise sur liste noire et blocage des téléphones ayant fait l'objet d'une déclaration de vol; et
- protection contre les campagnes promotionnelles ou les publicités à caractère trompeur.

Si un opérateur manque aux obligations relatives à la protection des consommateurs stipulées dans les licences, l'Autorité de régulation peut prendre des mesures contre cet opérateur, après avoir eu connaissance de plaintes de consommateurs par l'intermédiaire du Complaints Committee, dans les cas concernant les communications électroniques et postales, ou du Content Committee, dans les cas concernant la radiodiffusion.

Obligations des consommateurs

Les consommateurs ont eux aussi des obligations, qui ont pour but de garantir leur protection lorsqu'ils utilisent des services de communication. Du fait de l'évolution du secteur des communications, notamment en ce qui concerne le cadre juridique, les consommateurs ont désormais un certain nombre d'obligations qu'ils n'avaient pas auparavant. On peut citer, par exemple, les obligations suivantes:

- utiliser les services de communication à des fins légitimes, et non pour injurier d'autres utilisateurs ou transmettre des messages à caractère obscène ou indécent;
- soumettre à leur fournisseur de services des plaintes concernant la nature des services de communication, et en cas d'insatisfaction vis-à-vis des mesures prises, déposer une plainte auprès de l'Autorité de régulation ou du Complaints Committee;
- enregistrer leurs cartes SIM;
- signaler les changements de propriétaire des téléphones mobiles ou des cartes SIM;
- signaler le vol, la perte ou la destruction des téléphones mobiles ou des cartes SIM.

Dans le monde, les réglementations exigent souvent des entreprises l'élaboration de procédures pour traiter les plaintes des consommateurs, d'avoir un service client disponible 24 h/24, de rendre public l'information concernant les procédures et le droit de soumettre des réclamations et l'afficher de manière visible dans les locaux de l'entreprise et/ou sur son site Internet. En outre, il est souvent exigé des opérateurs de créer des formulaires spéciaux destinés à faciliter les réclamations des consommateurs, de tenir des registres de réclamations des consommateurs, et d'établir des délais précis pour résoudre les plaintes des consommateurs ou de l'application des règles spécifiques.

Les statistiques tirées du questionnaire relatif aux tendances des réformes de l'UIT adressé au pays donnent un aperçu des législations/réglementations spécifiques à la protection des consommateurs incluant l'environnement convergent (**Annexe 2**).

3 Organismes ou entités légales responsables de la protection des consommateurs

Il est inévitable qu'il y aura beaucoup de contradictions et il n'est pas non plus possible ni raisonnable pour les Autorités Nationales de Régulation(ARN) de tenter de résoudre chaque question par elles-mêmes. Il en va de même pour les consommateurs. Des milliers ou peut-être des millions de personnes rencontrent dans la plupart du temps un problème particulier. Cela peut être au niveau national ou parfois dans le monde entier. Pour rendre le travail plus facile pour toutes les parties, d'autres entités ou organisations doivent entrer en jeu.

3.1 Information générale

Les personnes morales ou institutions telles que les Gouvernements ou les entités privées ont une influence énorme sur le niveau d'exercice de protection des consommateurs. Par conséquent, les rôles et les pratiques de ceux-ci devraient être correctement analysés afin de voir l'impact sur la protection des consommateurs. Dans cette section, le rôle des différentes entités sera analysé et présenté avec quelques exemples¹³.

3.1.1 Aperçu général des entités impliquées dans la protection des consommateurs

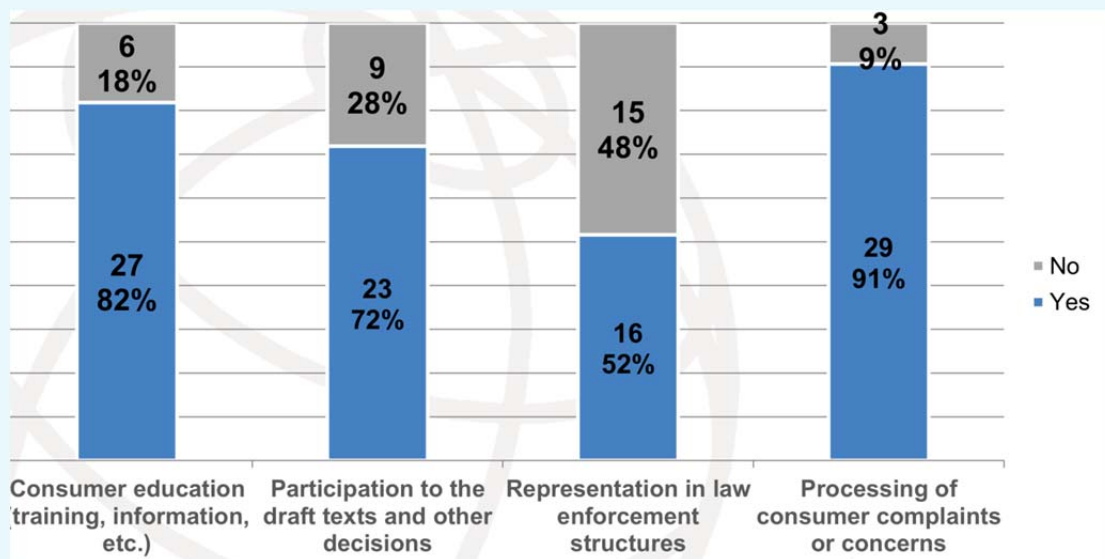
Combien d'organismes impliqués dans la protection du consommateur existent-ils dans votre pays?

Dans près de deux tiers des pays ayant répondu à l'enquête, seuls un ou deux organismes s'occupent de la protection des consommateurs, contre trois ou plus dans le tiers restant.

Le tableau suivant indique le niveau de responsabilité des entités impliquées dans la protection des consommateurs. Les réponses montrent que les responsabilités de ces organismes en matière de protection des consommateurs sont très variables. Dans la majorité des cas, l'organisme est compétent en matière d'éducation des consommateurs et de traitement des plaintes; trois quarts d'entre eux environ interviennent dans l'élaboration de la législation et à peine plus de la moitié participent à sa mise en œuvre.

¹³ Exemples tirés des contributions soumises par les pays dans l'étude de la Question 18-2/1

Figure 3: Responsabilités des organismes de protection des consommateurs liées aux TIC/télécommunications



Source: UIT

La moitié des participants ont fait savoir que les organismes rencontraient des difficultés pour faire appliquer la législation sur la protection des consommateurs et/ou pour promouvoir la protection des consommateurs sous une forme ou une autre. Cette proportion passe à 75% dans les PMA.

Parmi ces organismes se comptent les associations de consommateurs qui existent pour la défense de leurs droits. S'agissant de ces associations de consommateurs, des textes juridiques encadrent leur création dans certains pays. Ainsi, le Code de consommateur français par exemple, définit les conditions sous lesquelles les organisations de consommateurs peuvent être identifiées comme telles à l'échelle nationale. Cette autorisation permet à l'organisation d'agir pour la défense des intérêts des consommateurs en général. Délivrée par décret à la fois par le Ministère chargé des questions de consommation et le Ministère de la Justice, cette autorisation est l'acte de reconnaissance de l'organisation de consommateurs au niveau national.

L'organisation doit être libre de toute activité professionnelle. Un total de 18 associations de consommateurs autorisées au niveau national (français) a le droit de poursuivre les infractions devant les tribunaux.

Le tableau ci-après indique des exemples d'autorités de régulations chargées de la protection des consommateurs dont le mandat couvre le secteur des télécommunications/TIC.

Figure 4: Autorités nationales de régulation chargées de la protection des consommateurs dont le mandat couvre le secteur des télécommunications/TIC¹⁴

| | |
|--------------|--|
| Mexico | PROFECO and COFETEL |
| Mongolia | Authority for Fair Competition and Consumer Protection of Mongolia |
| South Africa | ICASA and the National Consumer Commission |
| Sudan | National Telecommunication Corporation (NTC) |

Source: UIT

Quelques Etats Membres commencent à s'orienter vers un cadre réglementaire convergent en regroupant les autorités de régulation des télécommunications et de la radiodiffusion en une seule et même autorité convergente pour les TIC¹⁵. Les responsabilités des régulateurs à l'ère de la convergence sont notamment les suivantes: protection des consommateurs, supervision de la concurrence et réglementation propre au secteur. Certaines de ces autorités sont en outre spécifiquement chargées de garantir un certain niveau de protection et d'éducation pour les consommateurs, d'encourager des conditions équitables sur le marché et de veiller à la qualité des services.

Dans l'ensemble, l'enquête fait apparaître une insuffisance générale en ce qui concerne les ressources, les stratégies et les outils disponibles pour protéger les consommateurs dans un environnement soumis à un phénomène de convergence rapide.

Plus de la moitié des participants à l'enquête ont le sentiment qu'une législation supplémentaire relative à la protection des consommateurs est nécessaire dans leur pays et près des deux tiers ont indiqué que les besoins des consommateurs n'étaient pas couverts de façon adéquate par la législation existante ou que ladite législation était obsolète. Près des trois quarts des participants estiment avoir besoin de disposer de plus de lignes directrices et de recommandations en matière de protection des consommateurs – notamment en ce qui concerne la manière d'éduquer les consommateurs et de les tenir informés.

3.1.2 Coordination entre les entités travaillant sur les aspects relatifs à la protection des consommateurs

Dans un environnement pluriel où les pratiques se recoupent les unes les autres et se développent dans la même zone, la coordination entre les intervenants devient importante et nécessaire. Cette coordination est réalisée au moyen de méthodes différentes dans différents pays. Il est important d'analyser ces méthodes et d'identifier celles qui fonctionnent le mieux pour guider les autres pays dans la bonne direction.

¹⁴ Les données portent uniquement sur les participants à l'enquête.

¹⁵ Il s'agit des autorités suivantes: Autorité de régulation des communications de Tanzanie (2003); Autorité des communications et du marché de l'Australie (ACMA) (2005); Commission de l'information et autorité des médias du Bhoutan (2000); Commission des communications et du multimédia de la Malaisie (1998); Bureau des communications du Royaume-Uni (Ofcom) (2003); Autorité indépendante des communications de la République sudafricaine (ICASA) (2005).

Dans la majorité des cas, les participants ont dit que les responsabilités étaient clairement réparties entre les différents organismes concernés et un peu moins d'un tiers d'entre eux seulement ont signalé un chevauchement des compétences. Dans ce cas, seulement la moitié des participants environ ont expliqué avoir les moyens d'échanger activement des renseignements sur les problèmes rencontrés. L'échange de renseignements se fait sous couvert d'accords officiels d'échange d'information, de documents ou rapports spéciaux ou d'ateliers, forums et plates-formes similaires, ou par l'intermédiaire d'un ministère. **L'Ouganda, la Suisse, l'Uruguay, la Côte d'Ivoire, la Belgique, le Mali** peuvent être cités comme des exemples utilisant cette méthode.

La même proportion, environ 50%, a indiqué travailler en coopération ou en coordination avec les organismes de protection des consommateurs uniquement "en cas de besoin", ce qui peut expliquer que seule la moitié des participants estiment que les consommateurs peuvent facilement savoir à quel organisme s'adresser pour différents problèmes. Par ailleurs, cette réponse semble en contradiction avec les conclusions de l'enquête, selon lesquelles un peu plus des deux tiers des consommateurs peuvent résoudre leurs problèmes liés à des services convergents en s'adressant à un seul organisme. Une proportion équivalente des participants a indiqué que les consommateurs doivent s'adresser à des entités différentes en fonction des problèmes qu'ils rencontrent.

Au **Portugal**, les défis sont activement partagés entre l'Autorité Nationale de Régulation (ANR) et l'Agence Générale portugaise de protection des consommateurs (GCR) qui ont mis en place une relation de coopération. L'ANR assure la formation telle que requise par la GCR en ce qui concerne les questions spécifiques des consommateurs du secteur des communications électroniques.

En **Italie**, l'article 8 du code de communication électronique exige que AGCOM, le Ministère du Développement Economique et l'Autorité Antitrust échangent toutes les informations requises pour la mise en œuvre de la loi et la réglementation relative aux communications électroniques et d'assurer la coopération et la transparence entre eux et la Commission européenne.

Le Code de communication électronique stipule également que l'AGCOM et le Ministère fournissent les informations nécessaires à la Commission européenne et, le cas échéant, ces informations sont mises à la disposition de toute autre autorité nationale indépendante ou autorités analogues dans un autre État membre de l'UE. Dans un tel cadre l'AGCOM coopère avec d'autres autorités publiques chargées de l'application des lois protégeant les intérêts des consommateurs.

Plus généralement, des obligations de coopération sont prévues en ce qui concerne le DPA et d'autres autorités indépendantes italiennes.

Au **Mexique**, il y a un accord de collaboration entre la COFETEL et PROFECO.

Le Régulateur **chinois MIIT** a lancé une action spéciale appelée **Réseau vert et ensoleillé** avec d'autres organismes gouvernementaux afin de créer un environnement Internet sain. Il existe une cellule de relation avec les consommateurs au sein du Secrétariat exécutif. Un partenariat a été noué entre le régulateur et toutes les associations de consommateurs. L'objectif est de renforcer les capacités des organisations et de soutenir leurs activités de surveillance des télécommunications/TIC.

L'**Ile Maurice** dispose d'un Ministère de la protection des consommateurs ainsi que d'une charte nationale de protection du consommateur. Les consommateurs de services de télécommunications et des TIC sont protégés par des actions coordonnées entre le ministère, l'association mauricienne de consommateurs, le Régulateur et l'Institut de protection des consommateurs.

Le Sénégal dispose d'un Code du consommateur et d'un conseil national de consommateurs. Le Régulateur contribue à la protection des consommateurs de services de télécommunications/TIC à travers un mécanisme visant à renforcer le travail des organisations de consommateurs et leur prêter main-forte dans leurs activités. Cependant, il faut noter que ces textes ne prennent pas en compte la convergence des réseaux et services des télécommunications/TIC, d'où la nécessité de leur mise à jour.

Au Mali, l'AMRTP et la DNCC se concertent parfois sur certaines plaintes des consommateurs relatives aux pratiques anticoncurrentielles dont, entre autres, la vente à perte ou les publicités mensongères ou trompeuses.

3.2 Entités étatiques chargées de la protection des consommateurs

3.2.1 Rôle de l'Autorité nationale de régulation (ANR) (exemples de pays)

La responsabilité de régulateur implique également l'élaboration de procédures appropriées pour canaliser les plaintes et réclamations des consommateurs, les sensibiliser sur leurs droits, et les protéger en cas de défaillances du marché. Dans la majorité des pays, les régulateurs assument la responsabilité de traiter les plaintes des consommateurs.

Les régulateurs de télécommunications/TIC ont mis en place différentes méthodes pour se rendre accessibles au public et à faciliter le traitement des plaintes des consommateurs. Dans de nombreux pays, les consommateurs sont en mesure de déposer des plaintes par écrit, e-mail, téléphone, télécopieur ou en personne dans les bureaux de l'organisme de régulation dans les centres dédiés aux consommateurs et centres d'appels ou d'autres endroits désignés à ce effet. Afin de faciliter le processus aux consommateurs, les procédures d'enregistrement des plaintes sont généralement simples. Les régulateurs informent les consommateurs au sujet de ces procédures d'une manière facilement accessible. Les régulateurs tentent également d'établir des méthodes visant à partager leurs préoccupations ou leurs attentes du régulateur et leur permettre d'influer sur les politiques et les processus de prise de décision.

Le questionnaire montre que dans la plupart des pays, il est de la responsabilité de l'Autorité nationale de Régulation d'appliquer la réglementation portant sur la protection des consommateurs. Mais aussi un bon nombre de pays a ses propres mécanismes de protection des consommateurs, conformément à leurs besoins spécifiques.

La Colombie a adopté une approche différente dans la gestion des plaintes des consommateurs. Alors que l'une des fonctions du régulateur est de fournir des informations aux clients concernant les services de télécommunications, le pouvoir de trancher les différends entre opérateurs de télécommunications et les clients, a été déléguée à un organisme administratif multisectoriel appelé la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios pour exercer les fonctions de supervision, d'inspection et la surveillance des entités fournissant des services publics tels que l'énergie, le gaz et les services de télécommunications. Le SSPD reçoit les appels des utilisateurs et abonnés après que ceux-ci aient déposé directement leurs plaintes auprès de l'opérateur de télécommunications. Le SSPD peut prendre des sanctions à l'encontre des prestataires de services publics.

En **Turquie**, le Tribunal du consommateur rend des décisions aussi factuelles que compensatoires telles que l'invalidation partielle ou totale de contrat où tout ou partie des clauses sont contraires à la notion de protection des consommateurs, interprétées et appliquées au détriment du consommateur. Le Tribunal peut également ordonner que certains services soient fournis à juste titre, même si il n'y a pas de clause à ce sujet dans le contrat ou dans la législation. Si les consommateurs sont en quelque sorte lésés ou traités de manière inéquitable, alors le tribunal fait obligation aux opérateurs d'y remédier et de procéder à une compensation. Et afin de protéger davantage les clients et garantir la compensation, si un quelconque dommage est causé par un équipement tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement de cet équipement sont tous responsables devant les consommateurs.

Au Nigéria, un forum appelé Parlement des consommateurs de services de télécom (TCP) permet aux consommateurs d'avoir une interaction directe avec les intervenants du secteur. Le TCP se tient généralement dans les grandes villes à travers le pays. Le Programme de sensibilisation des consommateurs (COP) permet aux consommateurs des communautés rurales et semi-urbaines d'être en interaction avec les fournisseurs de services de télécommunication et d'être informés et éduqués sur les développements dans le secteur aidant ainsi les consommateurs à prendre des décisions éclairées à partir de différents services disponibles sur le marché des télécoms. Un autre forum appelé la Réunion publique de consommateurs (CTH) au service des consommateurs dans les communautés rurales permet leur interaction avec les fournisseurs de services et le régulateur. Le dialecte local de la zone est souvent utilisé comme un moyen d'information et de sensibilisation.

Au Brésil, trois entités travaillent avec ANATEL pour traiter les plaintes des consommateurs. Le Bureau des consommateurs reçoit les plaintes des consommateurs contre les opérateurs ou ANATEL. Les plaintes concernant les opérateurs sont d'abord envoyées au service compétent (de l'opérateur) qui contactera le consommateur dans un délai de cinq jours et les plaintes concernant ANATEL sont envoyées au département spécifique qui fait l'objet de la plainte. La Chambre des représentants fournit un canal de communication entre ANATEL et le public et fournit des informations liées aux activités d'ANATEL. Le Comité pour la protection des utilisateurs de services de télécommunications est composé de représentants d'ANATEL, du ministère, des opérateurs et des consommateurs et conseille le Conseil d'administration sur la protection des consommateurs. ANATEL a également développé l'indice appelé l'IDA contenant des avantages en termes d'outil d'application pour améliorer la protection des consommateurs dans un environnement convergent.

En effet depuis janvier 2009, ANATEL a commencé à publier sur son site web (www.anatel.gov.br) l'Indice de performance dénommée: "Index in Customer Attendance", IDA. L'objectif visé est d'avoir des informations et des données sur les performances des opérateurs. Les données sont disponibles pour les années 2009, 2010 et 2011. Des progrès ont été notés car les opérateurs ont amélioré leurs performances et les plaintes des consommateurs ont été réduites.

En Irlande, par exemple, les consommateurs peuvent porter plainte auprès de la Cour des petites réclamations, le Centre européen des consommateurs, REGTEL (l'autorité de régulation indépendante pour le contenu et la promotion des services surtaxés de télécommunications), le Bureau du Commissariat pour la protection des données, l'Autorité de Publication des Normes d'Irlande, et le Bureau du Directeur des affaires consumériques. L'intervention d'un avocat pour la plainte d'un consommateur n'est généralement pas nécessaire parce que ce serait obliger le consommateur à engager des dépenses, chose qui pourrait le décourager. Le consommateur, cependant, a généralement le pouvoir discrétionnaire de recourir à un avocat s'il le souhaite.

En **Australie**, la législation exige du Régulateur de mettre en place un forum de consommateurs. L'Australie a également créé une structure indépendante regroupant les industries de télécommunication qui a pour but d'examiner les plaintes concernant la fourniture de services téléphoniques ou Internet et aider les parties à régler les différends concernant ces services.

Au **Pérou**, le Tribunal administratif pour le règlement des revendications des utilisateurs (TRASU) se prononce sur les réclamations déposées par les usagers des services publics de télécommunications. TRASU fait partie d'OSIPTEL, mais est totalement indépendant dans ses décisions et il est le dernier recours administratif pour les réclamations des utilisateurs. TRASU peut faire partie du personnel OSIPTEL, ou peut être composé d'experts professionnels. Il résout les réclamations et recours des consommateurs, fait des propositions de procédures pour traiter les plaintes des utilisateurs et intervient dans d'autres domaines qui lui sont confiés par OSIPTEL.

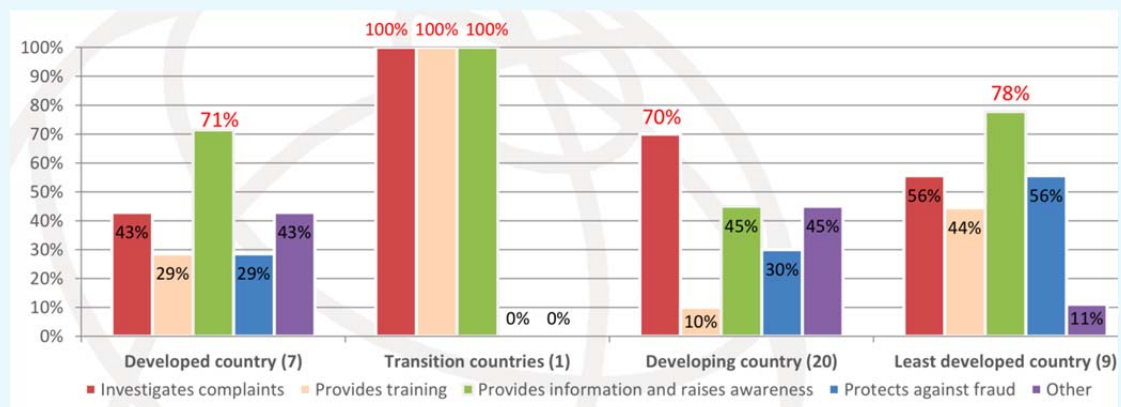
En Chine, Le Ministère de l'Industrie et de l'Information et le Régulateur de la Chine organisent des enquêtes sur la satisfaction en matière de services de télécommunication (SITS). Les résultats sont portés à la connaissance du public. Avec le développement rapide de nouveaux services tels que le large bande et Internet sans fil, le degré de satisfaction des services de télécommunications (SSPD) a pris un aspect nouveau ces dernières années. L'enquête permet au public de mieux connaître le secteur des TIC et les prestations des opérateurs en ce qui concerne la QoS et les tarifs. Depuis six ans, des améliorations constantes sont notées. Le Centre de recherche a noté les nouvelles tendances liées au développement du large bande mobile. Malgré ce travail important, il y a encore des litiges dans le domaine de la transparence sur les tarifs, la QoS et la sécurité de l'information. Il a été noté une évolution de l'expérience des consommateurs et leurs attentes varient. Les trois opérateurs ont réagi positivement aux enquêtes et les nouvelles demandes portent sur l'amélioration de la couverture 3G avec une bonne QoS, la facturation et l'envoi de messages et des rappels aux consommateurs pour l'utilisation des données.

Les enquêtes sont faites chaque année par des institutions indépendantes, et les données sont fournies par les consommateurs. Les résultats de l'enquête de satisfaction servent de base au travail du régulateur, visant à protéger les consommateurs. L'indice prend en compte toutes les catégories de consommateurs.

Le SITS est maintenant largement utilisé dans de nombreux pays comme un outil efficace de régulation de la qualité de service, du suivi de l'innovation et de la convergence dans le secteur des télécommunications qui ont une incidence sur l'expérience du consommateur.

Comme le montre la Figure 6, les responsabilités assumées concernant la protection des consommateurs varient beaucoup selon que l'on parle de pays en développement, de pays développés ou de pays dont l'économie est en transition. Par exemple, les régulateurs des pays développés ont moins tendance que ceux des pays en développement à intervenir directement dans le traitement des plaintes, tandis que les régulateurs des pays les moins avancés sont ceux qui s'occupent le plus de la protection contre les fraudes.

Figure 5: Activités réglementaires relatives à la protection des consommateurs par niveau de développement



Source: UIT

Cette tendance s'observe par ailleurs à travers les statistiques¹⁶ 2012 produites par le programme 3 de l'UIT-D dans le cadre du questionnaire annuel sur la réglementation des télécommunications/TIC adressé aux Etats Membres (**Annexe 2**).

¹⁶ Statistiques tirées des Tendances des réformes sur la réglementation.

L'analyse de ces données a permis de faire les remarques suivantes:

- Dans certaines régions, il conviendrait de mettre en place une législation/réglementation spécialement consacrée à la protection des consommateurs dans le domaine des télécommunications. Pour l'Europe, la directive européenne oblige à se fournir d'une législation stricte pour la protection des consommateurs.
- Les autorités de régulation sont chargées de traiter les plaintes des consommateurs.
- Dans certaines régions telles que l'Asie et le Pacifique, la CEI, l'Europe et les Amériques, les autorités de régulation doivent s'efforcer de promouvoir la participation des consommateurs à leurs activités.
- En règle générale, les consommateurs sont informés de leurs droits (sensibilisation des consommateurs) par la plupart des autorités de régulation.
- Dans certaines régions telles que l'Asie et le Pacifique, la CEI, l'Europe et les Amériques, l'autorité de régulation doit s'efforcer de représenter les consommateurs ou de défendre leurs droits.
- Dans certaines régions telles que l'Asie et le Pacifique, la CEI, l'Europe et les Amériques, l'autorité de régulation n'est pas chargée en général de fournir des informations sur les tarifs comparatifs. Cette responsabilité incombe alors aux opérateurs.
- Le contrôle de la qualité de service est assuré par l'autorité de régulation dans presque tous les pays du monde.

3.2.2 Rôle des entités privées

Les entités privées qui travaillent pour la protection ou la promotion des intérêts des consommateurs en rapport avec le régulateur se sont largement répandues partout à travers les 2-3 décennies passées. Ces organisations couvrent presque tous les pays. On peut dire qu'il y a un certain niveau de coopération entre eux, soit au plan national soit au plan international. **Consumers International (CI)** fondée en 1960, est la fédération mondiale des associations de consommateurs. **CI** se définit comme l'unique voix commune, indépendante et autoritaire des consommateurs. **CI** se revendique comme une institution ayant plus de 240 organisations membres dans 120 pays. Nous sommes en train de créer un puissant mouvement international visant à aider, à protéger et à renforcer les capacités des consommateurs partout dans le monde.

Il y a également d'autres organisations internationales aussi bien qu'une centaine d'organisations locales. Ces associations partagent des valeurs (normes éthiques, indépendance vis-à-vis des opérateurs, honnêteté, transparence et responsabilité) et certains, des principes opérationnels.

Au plan national, le droit d'être écouté est exercé par les organisations de consommateurs représentées dans les sphères de prise de décisions. Ces organisations utilisent des campagnes, des moyens de pression, le contrôle de la qualité et des prix des produits et services proposés aux consommateurs, la dénonciation de toute pratique ou norme pouvant nuire aux intérêts des consommateurs ou violer leurs droits, ainsi que la représentation à divers forums d'action visant à améliorer la qualité des biens et services.

En **Afrique**, plusieurs organisations sous régionales (CEDEAO, UEMOA, CEMAC, UAT, UA, etc.) ont pour mandat de protéger les consommateurs du secteur des télécommunications. En 2008, le Réseau des Consommateurs Africains des TIC (RÉCATIC), créé en tant que première organisation sous-régionale de la société civile, est un partenaire reconnu de l'UIT. Cette institution ne cherche pas seulement à renforcer les capacités des organisations africaines de consommateurs et de les rendre plus professionnelles, mais également à éveiller leur conscience en ce qui concerne leurs droits et leurs responsabilités, et à contribuer à la promotion des politiques de protection des droits des consommateurs des services de télécommunications/TIC.

3.3 Exemple d'expérience (application) réussie

Le **Royaume-Uni** a adopté une approche intéressante pour traiter les plaintes des consommateurs des services de télécommunications. En janvier 2003, le Bureau de l'industrie de télécommunications (OTELO) qui couvre 96% du marché de la téléphonie fixe, plus de 55% du marché de la téléphonie mobile et 33% du marché de fournisseurs d'accès Internet, a été établi comme un service volontaire et indépendant de règlement des litiges. OTELO examine et cherche à régler les plaintes des consommateurs contre les entreprises membres. OTELO intervient lorsque l'entreprise membre et le plaignant sont incapables de trouver un accord, et détermine si l'entreprise membre doit entreprendre une quelconque action au profit du consommateur.

Au **Bénin**, par exemple, le mouvement des consommateurs recommandait constamment qu'une autorité de régulation soit mise en place pour le secteur des télécommunications. L'organisation de manifestations pacifiques, de débats publics, conférences et rencontres de presse avec les autorités compétentes, des pétitions adressées aux autorités et la dissémination d'articles de presse sur Internet de manière régulière a finalement conduit à l'établissement, le 1er mars 2007, de l'Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications. En outre, plusieurs études régulièrement menées dans le secteur des télécommunications sur la qualité et le taux des services de télécommunications au Bénin et dans la sous-région (<http://www.ldcb.org/>) ont rapidement emmené les opérateurs à réviser leurs tarifs et la qualité de leurs services.

Au **Nigéria**, le Bureau des Affaires Consumériques (CAB) a été établi comme l'interface entre le consommateur, le fournisseur de services et le régulateur pour protéger, informer et éduquer les consommateurs. Ce mandat permet au consommateur de prendre part librement au tissu industriel qui est très important.

La Chine a mis en place un centre dénommé **TSCC** (Centre d'enregistrement des plaintes des abonnés Telecom) pour faire face aux plaintes des consommateurs de télécommunications. Les opérateurs de télécommunications et autres entreprises connexes ont également établi des cellules de traitement des plaintes des consommateurs. Des réunions ordinaires sont tenues afin de discuter et d'analyser les motifs des plaintes des consommateurs et des statistiques sont régulièrement publiées. En attendant, la Chine a également mis en place la "boîte aux lettres du ministre", qui permet aux consommateurs de se plaindre aux plus hautes autorités afin de solliciter leur concours. En outre, la Chine est en train de mettre en place la deuxième phase d'une plateforme pour traiter les plaintes des consommateurs dans chaque province.

Dans certains pays, l'opération d'identification des abonnés mobiles qui s'inscrit à priori dans le cadre de la politique de la cybersécurité¹⁷ est aussi préconisée dans les mesures de protection des consommateurs dont l'opération est corollaire. L'identification se fait dans le cadre du respect des principes liés aux droits des consommateurs, de la protection des données et la confidentialité des communications électroniques. Les opérateurs ont accès aux informations, mais dans des conditions précises.

Ainsi, par exemple la Telecommunication Regulatory Authority (TRA) du Sultanat d'Oman a renforcé son engagement à protéger les consommateurs de télécommunications dans le Sultanat, en lançant en avril 2011 une campagne de trois mois intitulé "Mon numéro, mon identité" qui visait à sensibiliser les utilisateurs mobiles sur les risques associés à l'utilisation du téléphone mobile et à la vente ou le transfert de numéros de téléphone qui ne sont pas enregistrés sous leur nom. L'objectif principal de la campagne est d'identifier tous les utilisateurs de carte SIM et à protéger les consommateurs et à les sensibiliser sur les implications juridiques et financières liées à l'utilisation de cartes SIM sous une fausse identité. Le travail s'est fait sur la base d'une collaboration avec la police et les opérateurs de réseaux de télécommunications. Les étrangers qui quittent le pays définitivement doivent informer les opérateurs de la suspension de la ligne. Autrement, dans un délai de trois mois, la ligne est interrompue. Une campagne

¹⁷ Voir Question 22-1/1, Commission d'études 1 de l'UIT-D.

de communication est menée à travers la presse (radio, TV, journaux), les textos et au cours de certaines manifestations pour sensibiliser sur une bonne utilisation de la carte SIM, à ne pas céder la carte SIM à une tierce personne.

4 Protection des consommateurs dans un environnement convergent: défis et perspectives

La convergence des services rend difficile la protection des consommateurs pour les Etats. Des processus normalement simples et prédéfinis deviennent complexes et requièrent parfois l'engagement de plus d'une entité.

Ces tendances signifient que les régulateurs sont désormais confrontés à un chevauchement important entre la réglementation de la radiodiffusion et la réglementation des communications électroniques, très souvent avec deux régulateurs, différents acteurs impliqués dans le suivi de l'activité même ou des activités différentes sur le même réseau. En réponse à cela, certains gouvernements ont commencé à apporter des modifications à leurs cadres réglementaires, y compris l'amélioration des mesures concernant l'application et la mise en œuvre de la législation, les règles et les règlements.

La convergence ouvre une multitude de possibilités économiques, sociales et culturelles pour les consommateurs. Elle ouvre aussi de nouveaux défis pour les décideurs et les régulateurs autour de la protection des consommateurs, y compris et sans doute le plus significatif, celui par rapport à la neutralité du réseau et la confidentialité des données.

4.1 Les problèmes rencontrés par les entités engagées dans la protection du consommateur

4.1.1 L'incidence de la convergence pour la réglementation et les consommateurs

a) L'essor des technologies numériques et de l'Internet, en particulier du Web 2.0, a modifié en profondeur les modalités de fourniture des services de communication électronique et d'accès à ces services, d'où les nouveaux défis suivants pour les régulateurs:

- Encourager l'investissement dans les réseaux haut débit et les solutions technologiques évoluées disponibles et accessibles à tous.
- Protéger les innovateurs, les créateurs et les consommateurs contre la contrefaçon et le piratage découlant de la fourniture en ligne (de plus en plus souvent transfrontière) de biens et de services.
- Encourager et sauvegarder le commerce électronique: en instaurant un cadre propice à la mise en place de mécanismes de paiement électronique (par carte, par Internet et sur mobile) fiables et efficaces (par exemple, services d'identification électronique et de confiance pour les transactions électroniques).
- Faire en sorte que tous les consommateurs disposent de toutes les informations dont ils ont besoin pour faire un choix en connaissance de cause et bénéficient de mécanismes de protection et de réparation adéquats en cas de problème.
- Préserver la confiance dans l'Internet en définissant une stratégie efficace en matière de lutte contre la cybercriminalité ainsi qu'une stratégie en matière de protection et de confidentialité des données qui puisse évoluer en même temps que les nouvelles technologies.

- Instaurer un cadre réglementaire plus simple et plus clair ainsi que des conditions équitables pour les distributeurs de contenu¹⁸, en évitant les incertitudes juridiques, les chevauchements et les doublons en matière de contrôle qui peuvent se produire lorsque la réglementation applicable aux réseaux et aux transmissions est distincte de celle applicable au contenu.
- b) Mettre en place des réseaux haut débit fiables. Il est essentiel de disposer d'une infrastructure fiable offrant une connectivité et un débit améliorés pour parvenir à fournir des services convergents conformes aux attentes des consommateurs. C'est pourquoi les gouvernements des Etats Membres encouragent activement l'utilisation et l'expansion du large bande en tant que vecteur de développement et de croissance socio-économiques. Il est ainsi plus facile pour les entreprises et les consommateurs de mener à bien leurs activités, que ce soit au niveau national ou international, en assurant la promotion de produits numériques, de services et de produits physiques. Fin 2011, des services fixes large bande étaient disponibles sur le marché dans 206 pays, tandis que des services mobiles large bande (3G et 4G) étaient proposés dans 160 pays¹⁹.
- c) Lutter contre la contrefaçon et le piratage en ligne. L'Internet constitue pour les faussaires et les pirates un moyen nouveau et très efficace de vendre leurs produits sur des sites d'enchères ou des sites indépendants de commerce électronique, ou encore par courrier électronique. En outre, la mise au point de nouvelles technologies fait qu'il est plus difficile d'empêcher l'utilisation non autorisée d'œuvres protégées et de faire respecter le principe du droit d'auteur qui permet de rémunérer l'élaboration de contenus créatifs et les investissements dans ce type de contenus.
- d) Encourager et sauvegarder le commerce électronique. Les consommateurs veulent pouvoir accéder facilement aux biens et services qu'ils achètent en ligne, y compris sur leurs dispositifs mobiles. Ils veulent aussi être certains que leurs données personnelles sont stockées de façon sécurisée et ne sont pas utilisées de manière irresponsable ou à des fins frauduleuses. Il est essentiel de garantir la confiance pour promouvoir le commerce électronique et les échanges transfrontières en ligne, mais la réglementation doit être adaptée et suffisamment souple pour tenir compte des innovations futures.
- e) Tenir les consommateurs informés et leur proposer des mécanismes de réparation en cas de problème. Les pouvoirs publics, les régulateurs et l'industrie doivent veiller à ce que les consommateurs aient accès à des informations et à une formation claires sur les services convergents afin de pouvoir faire des choix en toute connaissance de cause. Les consommateurs doivent connaître le type de contenu qu'ils consultent et le niveau de réglementation auquel il est soumis. Les régulateurs doivent trouver des moyens pour protéger les consommateurs contre des contenus pernicious et leur permettre d'obtenir réparation, en particulier dans la mesure où, de plus en plus, les services sont fournis depuis l'étranger.

¹⁸ Opérateurs de réseaux qui retransmettent des signaux de radiodiffusion et les proposent au public, par exemple, câblo-opérateurs ou opérateurs de services par satellite, opérateurs mobiles, fournisseurs de services de TVIP.

¹⁹ Enquête UIT en vue de la création d'un recueil d'études de cas sur la protection du consommateur de télécommunications/TIC dans le contexte de la convergence, juillet 2012.

f) Préserver la confiance dans l'Internet. Le trafic Internet double tous les deux à trois ans, et même tous les ans dans le cas du trafic Internet mobile. Selon les prévisions, on recensera 25 milliards de dispositifs sans fil connectés dans le monde d'ici à 2015, chiffre qui aura doublé en 2020 pour atteindre 50 milliards. Entre 2012 et 2018, le trafic sera multiplié par 12 pour les services de données mobiles et par 14 pour les services de données sur smartphones. Le revers de la médaille est que cette augmentation du trafic va de paire avec la hausse de la cybercriminalité et un risque accru pour la sécurité des réseaux. La confiance dans l'Internet peut être mise à mal par une mauvaise utilisation des données personnelles ou par les risques pesant sur la sécurité des données en ligne²⁰.

g) Instaurer un cadre réglementaire plus simple et plus clair. D'une manière générale, les politiques réglementaires et les réglementations destinées à préserver l'intérêt général et à protéger les consommateurs devraient viser à créer un environnement propice au développement de services de communication très performants, pérennes et convergents. Il faut pour ce faire, mettre en place et maintenir un même niveau de protection des consommateurs dans les différents environnements numériques. Il est dans l'intérêt tant des entreprises que des consommateurs d'avoir des marchés légitimes et prospères en ligne. Par conséquent, lorsqu'ils réfléchissent aux politiques de protection des consommateurs, les régulateurs doivent évaluer l'incidence potentielle d'une intervention réglementaire, en mettant en balance les contraintes nouvelles ou supplémentaires pour les entreprises, et les avantages potentiels pour les consommateurs.

4.1.2 Insuffisance, absence ou imprécision de la législation en matière de protection des consommateurs et notamment pour les services convergents

Il faut noter que la plupart des textes régissant le secteur des télécommunications ne prennent pas en compte la convergence des réseaux et services des télécommunications/TIC et par ricochet, la question de protection des consommateurs dans l'environnement de la convergence, d'où la nécessité de leur mise à jour.

Bien que seul un petit nombre d'Etats Membres aient déjà mis en place des politiques et/ou des réglementations dans le but de s'adapter à la convergence des services, les domaines dans lesquels ils ont choisi d'intervenir incluent la transparence des prix et la neutralité technologique/du réseau. Cette démarche semble se fonder sur les types de plainte les plus couramment citées par l'ensemble des participants à l'enquête, dont les griefs portaient avant tout sur la tarification et la facturation, la qualité et les interruptions de service, et la couverture médiocre.

Parmi les droits importants des consommateurs, les personnes interrogées ont cité en outre la protection des données personnelles/de la vie privée/de la confidentialité des informations (9/29, 31%) et le droit de porter plainte (8/29, 28%).

a) Questions relatives à la neutralité du réseau et à la qualité de service

En général, l'expression "neutralité du réseau" fait référence au débat sur l'opportunité d'établir un principe fondamental de non-discrimination en ce qui concerne les différentes formes de trafic Internet acheminées sur les réseaux.

²⁰ Selon un sondage enquête Eurobaromètre mené récemment, 40% des utilisateurs craignent que les données les concernant soient compromises en ligne et 38% ont des inquiétudes concernant la sécurité des paiements en ligne (Rapport Eurobaromètre spécial 390 "Cybersécurité").

Ceux qui militent en faveur de la neutralité du réseau se placent généralement du point de vue de l'offre (en d'autres termes, faut-il autoriser les opérateurs de réseaux à bloquer une application ou à appliquer une taxe pour rendre prioritaire le trafic du fournisseur d'une application?). La très forte hausse, effective et potentielle, du trafic de données, liée au fait que les consommateurs utilisent davantage de services et d'applications, conduit à une augmentation de la pression sur la capacité des réseaux et rompt les rapports traditionnels entre l'utilisation finale et les coûts liés à la fourniture des services.

Si les consommateurs sont prêts à payer davantage pour bénéficier de débits de connexion Internet plus élevés et avoir accès à de nouveaux contenus et de nouvelles applications, à moins qu'ils n'aient la possibilité d'évaluer les différences entre les diverses offres de services, il existe des risques élevés d'insatisfaction, en particulier en cas de baisse de la qualité de service ou de blocage des contenus.

Pour les régulateurs, la difficulté consiste, d'une part, à trouver un équilibre entre les exigences des consommateurs, qui souhaitent avoir un accès illimité à des contenus entièrement libres, et la capacité des fournisseurs à exploiter efficacement la largeur de bande disponible, et, d'autre part, à résister à la tentation de bloquer des applications et des contenus Internet pour essayer de contrôler les flux, limiter la concurrence et restreindre le choix des consommateurs.

En 2010, l'Autorité de régulation de l'**Italie** (AGCOM) a entrepris une enquête sur les techniques de gestion du trafic dans le cas des applications mobiles de voix sur IP et d'homologue à homologue (P2P). À l'issue d'une consultation avec les parties prenantes concernées²¹, l'AGCOM évalue actuellement si les critères de transparence existants en ce qui concerne la qualité des services d'accès à l'Internet sont suffisants. Parmi les mesures en vigueur, on peut citer le test de débit "Misura Internet"²², utilisé par les consommateurs pour vérifier le débit réel des connexions à large bande fixes. Si l'AGCOM conclut à l'insuffisance des critères actuels, elle envisagera l'introduction de nouvelles mesures réglementaires afin de protéger la neutralité du réseau²³.

En juin 2011, le Parlement des **Pays-Bas** a promulgué une loi visant à empêcher le blocage ou la discrimination de certains contenus, services ou applications. Dorénavant, les fournisseurs de services mobiles Internet ont l'obligation d'autoriser leurs clients à utiliser Skype et d'autres services concurrents – qui permettent aux utilisateurs de smartphones d'envoyer des messages sans payer de supplément – sur leurs réseaux, sans appliquer de frais supplémentaires ou réserver un traitement préférentiel à leurs propres offres²⁴.

Au **Royaume-Uni**, on privilégie l'approche qui consiste à encourager en premier lieu l'autoréglementation. Dans le cadre d'un code de pratique ouvert et volontaire sur la gestion du trafic, les fournisseurs de services Internet s'engagent à fournir des produits garantissant un accès total et ouvert à l'Internet et confirment que les pratiques de gestion du trafic ne seront pas utilisées afin de prendre pour cible et de détériorer les services fournis par un concurrent²⁵. Ce code comporte des indicateurs-clés (Key Facts Indicators, KFI), qui donnent un aperçu des politiques respectives de gestion du trafic des opérateurs, dans un format clair qui se prête aux comparaisons. L'objectif fondamental de cette politique est de permettre aux fournisseurs de services de gérer leurs réseaux de manière à pouvoir innover et élaborer de nouveaux modèles opérationnels, tout en offrant aux consommateurs une bonne qualité de service. L'Autorité nationale de régulation, l'Ofcom, est habilitée à intervenir afin de garantir la transparence et

²¹ Entreprise en 2011 et approuvée par la Résolution N° 713/11/CONS.

²² www.misurainternet.it/.

²³ Document [1/162](#) (18 juillet 2012), op.cit.

²⁴ www.physorg.com/news/2011-06-dutch-parliament-mobile-net-neutrality.html.

²⁵ www.broadbanduk.org/category/open-internet/.

d'établir des normes minimales en matière de qualité de service, si le marché "évoluait de manière anticoncurrentielle ou néfaste"²⁶.

b) Protection des données à caractère personnel et de la confidentialité

Protéger la confidentialité des données des consommateurs et faire en sorte que ces données soient utilisées aux fins auxquelles elles sont destinées sont des garanties essentielles dans un environnement placé sous le signe de la convergence. Pourtant, seuls 3 des 17 participants ont fait état de mises à jour de la législation relative à la sécurité et/ou au caractère privé des données au cours des deux dernières années.

Dans de nombreux Etats Membres, la protection des données relève d'une autorité distincte. En Italie, par exemple, l'Autorité de protection des données²⁷ est responsable de l'application du Code de protection des données personnelles, et veille à ce que toutes les garanties pertinentes soient en place²⁸. Ce principe est valable pour tous les aspects du Code, y compris le traitement des données à caractère personnel dans le cadre des communications électroniques et la conservation des données relatives au trafic. En Lituanie, la protection des données à caractère personnel relève de la responsabilité de l'Inspectorat d'Etat à la protection des données.

A **Oman**, en revanche, la responsabilité de la réglementation en matière de la protection de la confidentialité et du caractère privé des données des bénéficiaires²⁹ relève de l'Autorité de régulation des télécommunications d'Oman (même si la législation relative au commerce électronique et à la cybercriminalité relève de la responsabilité de l'Autorité des technologies de l'information et de la communication). La réglementation permet aux exploitants de demander des données personnelles à un consommateur uniquement si cela est nécessaire à l'activation du service et à condition que le consommateur soit tenu informé des raisons pour lesquelles ces données sont recueillies, traitées et conservées. Les exploitants ont des obligations précises en ce qui concerne la protection du caractère privé et de la confidentialité de ces données. Ils sont tenus, notamment, de faire en sorte que les systèmes et les réseaux soient suffisamment sûrs pour empêcher les accès non autorisés. Les exploitants ne sont pas autorisés à échanger les informations avec des filiales sans l'accord préalable du consommateur.

En septembre 2012, l'Autorité de régulation des télécommunications d'Oman a lancé une consultation publique sur la réglementation des services sur le web³⁰. Il est proposé d'adopter des dispositions afin que les consommateurs puissent filtrer les contenus, bloquer les contenus indésirables et limiter l'utilisation des résultats de recherche, et de renforcer les obligations en matière de confidentialité et de sécurité. Ces dispositions, si elles sont adoptées, permettront au régulateur de bloquer l'accès aux sites à caractère nuisible.

²⁶ Département des médias, de la culture et du sport du Royaume-Uni. Communications Review Seminar Series. The Consumer Perspective (<http://dcmscommsreview.readandcomment.com/consumers/>).

²⁷ www.garanteprivacy.it.

²⁸ Le Code de protection des données personnelles (Décret N° 196 du 30 juin 2003) est le texte législatif consolidé de l'Italie découlant de la transposition des Directives 95/46 (protection des données à caractère personnel), 2002/58 (vie privée et communications personnelles) et 2006/24 (conservation des données relatives au trafic des communications) de la Commission européenne. Il régit l'application des principes relatifs à la protection des données dans différents secteurs et porte création de l'Autorité italienne de protection des données, dont il définit les pouvoirs et les mécanismes d'exécution.

²⁹ Résolution N° 113/2009 portant sur la réglementation de la protection de la confidentialité et du caractère privé des données des bénéficiaires.

³⁰ www.tra.gov.om/newsite1/NewsDetails.aspx?newsid=273.

Il s'agit d'un domaine difficile pour les régulateurs des communications électroniques. Si la réglementation est trop stricte, elle peut être perçue comme un obstacle à l'innovation et à la création de nouveaux services TIC. Google, par exemple, a récemment modifié sa politique de confidentialité, en rassemblant les données des utilisateurs finals recueillies par l'intermédiaire de services tels que le moteur de recherche de Google, YouTube et Google+, qui avaient jusqu'alors été conservées séparément. Google a présenté ces modifications comme avantageuses pour les consommateurs, puisqu'il peut ainsi ajuster de manière plus précise aux besoins des utilisateurs, les résultats de recherche de ces derniers et les publicités qui leur sont destinées³¹.

On trouve une illustration supplémentaire des difficultés rencontrées pour atteindre le juste équilibre dans le succès grandissant des services de l'informatique en nuage, qui sont fournis aux utilisateurs au moyen de PC ou de dispositifs portatifs. Alors que les utilisateurs finals achètent habituellement une licence pour installer et faire fonctionner les logiciels depuis leur propre machine, dans le cas des services de l'informatique en nuage, les consommateurs ont accès à un nuage virtuel contenant les logiciels et à partir duquel on y accède. Les services de stockage dans le nuage donnent accès à des architectures de stockage en ligne, auxquelles il est possible d'accéder depuis n'importe quel ordinateur ou dispositif.

Bien que les fournisseurs soient responsables des événements qui surviennent sur leurs services, leurs activités sont susceptibles d'échapper à un cadre réglementaire national particulier. La réglementation applicable est celle de l'endroit où se déroule l'activité d'informatique en nuage, c'est-à-dire soit le lieu où est situé le siège de l'entreprise d'informatique en nuage, là où se trouve le centre de stockage et de traitement des données, soit le lieu où les services d'informatique en nuage sont initiés ou accessibles aux utilisateurs.

L'Union européenne (UE) a élaboré une stratégie d'informatique en nuage³², située au cœur de l'objectif visant à "instaurer la confiance numérique". Compte tenu de la portée mondiale des services d'informatique en nuage, il s'agit de trouver un moyen de réglementer les transferts internationaux de données, en se concentrant en premier lieu sur la fraude et la criminalité informatique.

Par ailleurs, dans un rapport soumis au **Parlement européen**, l'accent est mis sur les aspects liés à la confidentialité, et il est affirmé que "le problème de la confidentialité dans le contexte de l'informatique en nuage est sous-estimé, voire ignoré"³³. Le rapport fait état des préoccupations de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) au sujet des "risques encourus par les clients en cas d'utilisation et/ou de gestion inappropriées, par le fournisseur de services d'informatique en nuage, des données" contenues dans ses centres de données. Ce risque viendrait en partie du fait que la quasi-totalité de l'infrastructure est détenue par des sociétés privées et qu'elle représente une partie considérable et de plus en plus grande de l'Internet, ce qui entraîne "des conflits entre les intérêts économiques et commerciaux des fournisseurs de services et les besoins des consommateurs"³⁴.

³¹ Voir, par exemple, l'article du Guardian "Google's privacy policy: EU data protection chiefs to act within days" (8 octobre 2012).

³² Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions. "Libérer tout le potentiel de l'informatique en nuage en Europe", COM(2012) 529 final, Bruxelles (27.09.2012).

³³ Direction générale des politiques internes de l'Union européenne, Département thématique C, étude sur la lutte contre la criminalité électronique et la protection de la confidentialité dans le nuage (PE 462.509).

³⁴ Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA), L'informatique en nuage: avantages, risques et recommandations en matière de sécurité de l'information, Heraklion (novembre 2009).

c) Services de divertissement et mécanismes de paiement sur mobile

L'augmentation rapide de l'utilisation des smartphones pour accéder aux services de divertissement sur mobile et/ou effectuer des paiements en ligne a clairement des incidences sur les cadres réglementaires. C'est en Extrême-Orient, en particulier au **Japon**³⁵ et en **République de Corée**, que l'adoption de ces services est la plus forte. Vient ensuite l'Europe, où se détachent les **pays scandinaves**, le **Royaume-Uni** et **l'Italie**.

Aujourd'hui, de nombreux consommateurs utilisent les téléphones mobiles pour effectuer des micro-paiements, afin de participer à des services de télévision interactifs (voter à l'occasion de concours, par exemple), offrir des cadeaux virtuels et payer des applications. La plupart des nouveaux smartphones sont munis d'un dispositif de télécommunication en champ proche (NFC), qui permet le transfert de données sur des distances très courtes, généralement comprises entre 3 mm et 18 mm, mais pouvant aller jusqu'à 10 cm. Les télécommunications en champ proche s'utilisent pour le transfert rapide de fichiers, les transactions de paiement et d'autres services. Les téléphones mobiles s'utilisent également comme cartes de paiement sans contact intégrées (système "wave and pay") pour les achats au détail, et offrent ainsi un mode de paiement souple pouvant se substituer aux espèces et aux cartes bancaires.

Dans tous les cas, il est clair que le fait de disposer de modes de paiement plus pratiques et plus souples présente des avantages tant pour les entreprises que les consommateurs, à condition toutefois que les consommateurs soient suffisamment protégés et qu'ils aient confiance en la sécurité des systèmes utilisés.

L'environnement réglementaire qui régit les paiements en ligne et les paiements sur mobile évolue en permanence. Certains pays possèdent une législation spécifique applicable aux paiements en ligne et/ou sur mobile, tandis que dans les autres pays, c'est la réglementation générale relative à la protection des consommateurs, aux télécommunications ou aux activités financières qui s'applique.

Des structures de régulation existent déjà dans une certaine mesure. **Au Royaume-Uni**, les compétences de l'Autorité nationale de régulation en ce qui concerne la réglementation des contenus et la facturation des services kiosques (PRS, Premium Rate Services) couvrent les services de paiement sur mobile associés à une facture téléphonique ou à un compte prépayé, y compris certains systèmes de télécommunication en champ proche "wave and pay". En revanche, si les paiements ont lieu au moyen d'un portefeuille électronique associé à une carte de débit, la réglementation relève des compétences du régulateur des services financiers. Cette situation est source de confusion pour les consommateurs en cas d'incident. Tout ce système présuppose que les transactions elles-mêmes soient légales et qu'elles fassent l'objet d'un contrôle au niveau national, ce qui n'est pas nécessairement le cas des transactions internationales.

La **République de Corée** s'est dotée d'une réglementation spécifique en matière de protection des consommateurs dans le cadre du commerce électronique³⁶, en vertu de laquelle les fournisseurs de services de paiement sont tenus d'observer un certain nombre d'obligations, et notamment les suivantes:

- utiliser des formulaires de paiement qui permettent aux consommateurs de modifier ou de confirmer leur paiement avant sa validation;
- fournir aux consommateurs des informations sur le vendeur (qui doivent également être accessibles sur le site web du vendeur) et sur les mécanismes de règlement des différends applicables;

³⁵ Au Japon, les ventes de combinés mobiles dotés d'une fonctionnalité NFC ont atteint plus de 64 millions d'unités à la fin de 2009 (FeliCa, 2010).

³⁶ Electronic Financial Transactions Act (EFTA, 2007) et E-commerce Consumer Protection Act (ECPA).

- protéger les données à caractère personnel du consommateur divulguées par celui-ci dans le cadre du processus de paiement³⁷.

d) Droit de porter plainte

Pour garantir l'efficacité du cadre de protection des consommateurs, il est essentiel que ceux-ci aient accès à un processus de réclamation transparent et équitable. La plupart des cadres réglementaires des TIC prévoient l'obligation pour les opérateurs d'instaurer et de publier des procédures de traitement des plaintes. La majorité des participants à l'enquête ont joué un rôle dans le traitement des réclamations et/ou le règlement des différends, ou avaient la possibilité de soumettre ces litiges à un autre organisme de protection des consommateurs.

La Commission **Malaisienne** des communications et des services multimédias (MCMC), par exemple, bien qu'elle n'intervienne pas directement dans le traitement, est chargée de veiller à ce que les réclamations des consommateurs soient prises en charge de manière équitable et efficace. Les réclamations concernent tous les aspects des services de communication et multimédias: télécommunications, radiodiffusion, services Internet, services postaux et de messagerie, et certification numérique. La MCMC est également chargée de suivre le niveau des réclamations reçues de la part des consommateurs.

Dans un premier temps, les consommateurs sont encouragés à traiter eux-mêmes avec le fournisseur de services en vue de résoudre leur réclamation, mais peuvent la soumettre au Forum pour les consommateurs, entité indépendante et autoréglementée sous l'égide de la MCMC, si le fournisseur ne l'a pas résolue au bout de sept semaines. Ce Forum est doté d'un portail en ligne dédié aux réclamations, qui vise à aider les consommateurs à résoudre les réclamations avec les fournisseurs sans qu'il soit nécessaire de faire appel à une intervention extérieure. Ce portail a été élaboré conformément au Code de pratique général relatif aux consommateurs (GCC) du Forum des consommateurs, qui se base sur les procédures usuelles en matière de traitement des réclamations et des différends concernant les consommateurs.

En **Arabie saoudite**, la Commission des technologies de l'information et de la communication (CITC) impose aux fournisseurs de services d'établir une unité commerciale distincte chargée de traiter les réclamations des consommateurs. Elle joue également un rôle direct dans le processus de traitement des réclamations en examinant les procédures des fournisseurs en la matière, et prévoit un processus de règlement des différends pour le cas où un client et son fournisseur ne sont pas parvenus à résoudre un différend par eux-mêmes.

e) Amélioration de la situation transfrontalière

Bien que des mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends (RED) propres au secteur soient couramment utilisés dans l'**Union européenne**, un certain nombre d'insuffisances nuisent à leur efficacité: lacunes dans le champ d'application, manque de sensibilisation des consommateurs et des entreprises et inégalité des procédures. Il est important de remédier à ce type d'insuffisance alors que les consommateurs effectuent des transactions transfrontalières dans un environnement numérique.

Dans le cadre de la nouvelle législation proposée, tous les Etats Membres seront tenus de mettre à la disposition des consommateurs et des vendeurs des mécanismes de RED de qualité visant à régler les différends portant sur la vente de biens et la fourniture de services, notamment par l'intermédiaire de moyens en ligne. Il est possible d'y parvenir en utilisant les mécanismes de RED existants, quitte à en ajuster la portée, ou en créant de nouvelles entités de RED. Chaque Etat Membre devra faire en sorte qu'une autorité compétente s'occupe du suivi des mécanismes, et des garanties strictes s'appliqueront en matière de confidentialité et de protection des données.

³⁷ Rapport de l'OCDE sur la protection des consommateurs dans les paiements en ligne et mobiles (17 août 2012), DSTI/CP(2010)22/FINAL.

Les entités responsables des mécanismes seront encouragées à rejoindre des réseaux d'entités de RED dans des domaines propres au secteur et à coopérer avec les autorités nationales chargées de faire appliquer la législation relative à la protection des consommateurs³⁸.

f) Tarification, facturation et transparence

La tarification et la facturation étaient les motifs de plainte les plus couramment cités par les participants à l'enquête. Ces griefs interviennent en dépit du fait que les consommateurs bénéficient d'un accès presque universel aux informations relatives à la tarification dans tous les services, y compris les services mobiles, les services d'accès à l'Internet et les services sur Smartphones. Le **Brésil**, **El Salvador**, la **République sudafricaine** et **l'Uruguay** ont mentionné spécifiquement dans leurs réponses la possibilité pour les consommateurs d'accéder à des informations sur les services par abonnement et les services de télévision par abonnement. Cela laisse entendre que la fourniture d'informations n'est peut-être pas en soi une mesure suffisante pour protéger les consommateurs dans un environnement issu de la convergence des services.

En **Turquie**, par exemple, la législation relative aux télécommunications a subi en 2010 et en 2011 des modifications qui comportaient des mesures visant à prendre en compte différents aspects des services issus de la convergence, notamment la TVIP, la VoIP et les services de paiement sur mobile. L'éventail de mesures incluait la facturation détaillée, le droit de ne pas participer à certaines campagnes, de ne pas se voir appliquer certains tarifs ou de ne pas s'abonner à certains services, et le droit pour les abonnés de fixer une limite supérieure pour leur facture de télécommunication. Le Türk Telekom Group a fait état de difficultés pratiques en ce qui concerne la mise en œuvre de cette dernière mesure³⁹:

- Comment déterminer les valeurs de la limite supérieure: doivent-elles porter sur l'intégralité de la facture ou sur un service donné, choisi parmi le large éventail de services groupés offerts par le service des télécommunications, des services de sécurité à domicile aux logiciels informatiques?
- Comment tenir compte des campagnes ou promotions spéciales (qui sont soumises à des durées minimales d'abonnement et/ou des paiements mensuels) dans le calcul de ces limites?
- Comment assurer le suivi des services à valeur ajoutée inclus dans la facture, mais qui peuvent créer des confusions pour le consommateur et l'opérateur?
- Dans les cas où le consommateur utilise une méthode de sélection de l'opérateur, comment faire la distinction entre les montants liés à différents opérateurs, étant donné qu'un opérateur quelconque n'est pas en mesure de suivre le trafic des autres opérateurs?
- Au sein d'un système de réseaux RTPC, comment faire pour veiller en temps réel à ce que la limite supérieure ne soit pas dépassée? A moins qu'un fournisseur de services ne soit capable d'interrompre le service au moment même où la limite est atteinte, il doit assumer lui-même les coûts liés à l'utilisation excédentaire.

³⁸ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (COM(2011)793 final), Bruxelles (29.11.2011) et Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au règlement en ligne des litiges de consommation (COM(2011)794 final), Bruxelles (29.11.2011)).

³⁹ Document [1/162-E 18](#) (juillet 2012). Türk Telekom Group (Turquie). Proposition de texte pour le projet de Rapport sur la Question 18-2/1.

Le Türk Telekom Group cite l'exemple du service VoIP de Türk Telekom (Wirofon), dans lequel les appels vocaux des abonnés sont facturés et enregistrés comme s'ils étaient émis depuis la ligne RTPC normale de l'abonné. La compagnie cite également l'exemple des cartes d'appel, qui fonctionnent comme des cartes prépayées, mais pour lesquelles les frais d'utilisation sont liés à l'abonnement de la ligne fixe. Par conséquent, une fois que les consommateurs ont épuisé le montant inscrit sur la carte, ils n'ont plus la possibilité de l'utiliser, ce qui peut survenir à un moment où ils en ont urgemment besoin.

Selon certains comptes rendus, Türk Telekom a fait savoir à l'Autorité nationale de régulation de la Turquie, l'ICTA (Information and Communication Technology Authority), qu'il faudrait environ un an à un an et demi pour adapter et modifier les infrastructures IT et RTPC en vue de fournir une comptabilité "en temps presque réel" avant le passage aux réseaux de prochaine génération. Türk Telekom a ajouté qu'il convenait dans un premier temps de limiter ce droit particulier des consommateurs aux services GSM. Les opérateurs GSM ont contesté cette approche, en faisant valoir qu'ils proposaient déjà des abonnements prépayés, et que ceux-ci assuraient la même fonction qu'une valeur limite.

En **République de Corée**, on rapporte que le groupage pose des problèmes aux consommateurs au stade initial de l'abonnement, au cours de l'utilisation et lors de la résiliation du groupage⁴⁰. Les formules de réduction pour les services groupés varient suivant la composition des produits. Les remises interviennent souvent dans le cadre d'engagements à long terme, ce qui rend les modalités et conditions très complexes.

Afin de traiter les sujets de préoccupation précédents et d'autres, également liés aux consommateurs et à la convergence, les pouvoirs publics coréens ont récemment publié une série de lignes directrices à l'intention des fournisseurs de services de communication (voir Encadré 2).

⁴⁰ Les principaux opérateurs de télécommunication sont autorisés à offrir des services groupés, y compris des services soumis à une réglementation tarifaire, à moins que ces offres ne soient susceptibles de nuire à la concurrence et/ou aux consommateurs.

Encadré 2: Lignes directrices de la République de Corée à l'intention des fournisseurs de services de communication pour la fourniture de services groupés

Pour les services groupés, les fournisseurs de services sont tenus de:

- spécifier clairement les modalités essentielles dans les accords conclus avec les utilisateurs (réductions dans le cadre d'engagements à long terme, réductions dans le cadre d'offres groupées, frais de résiliation, etc.);
- indiquer le détail des réductions sur la facture, de façon que les consommateurs puissent voir ce à quoi les réductions ont été appliquées;
- fournir des informations sur les services groupés, couvrant la tarification, les réductions, les délais de rétractation, les formules de calcul des frais de résiliation, etc.;
- ne pas facturer les frais de résiliation pour l'ensemble des services composant le groupage lorsqu'un consommateur souhaite résilier uniquement certains d'entre eux;
- donner dans l'accord conclu avec l'utilisateur des informations précisant qui est responsable en cas de problème.

Pour les contrats portant sur l'Internet à large bande, les fournisseurs de services ne peuvent pas:

- facturer des frais d'annulation aux consommateurs ayant bénéficié d'avantages supplémentaires non stipulés dans le contrat, qui ensuite résilient le service avant l'expiration de la durée du contrat.

Pour les offres promotionnelles:

- l'application de pénalités n'est pas autorisée, à moins que celles-ci n'aient été clairement notifiées au consommateur, qui doit notamment avoir reçu des informations quant à leur montant et à la durée du contrat.

En outre, les pouvoirs publics coréens demandent aux fournisseurs d'exercer une surveillance étroite de leurs agences commerciales, afin de garantir que celles-ci se conforment aux lignes directrices et aident leurs clients à comprendre entièrement le contrat auquel ils souscrivent. Par exemple, ils recommandent de remettre aux clients des brochures ou des illustrés faciles à comprendre, ainsi que de publier le contrat concerné soit sur la page d'accueil du site web du fournisseur de services, soit à un endroit où il est facile de trouver les informations.

g) Interruptions de service/couverture médiocre

Il apparaît que dans les Etats Membres ayant participé à l'enquête, les droits des consommateurs relatifs aux interruptions de service sont moins évolués. Seuls 5 des 29 participants à l'enquête ont fait état du droit des consommateurs à des dédommagements en cas de perte de service, et seuls 3 sur 29 ont cité le droit d'accès aux services d'urgence.

A **Oman**, tous les consommateurs ont le droit de bénéficier de la même classe et des mêmes modalités de service. Les opérateurs sont tenus de fournir le meilleur service possible et de remplir les critères de qualité de service spécifiés dans les conditions des licences. Si le service fourni à un consommateur est interrompu pendant plus de 24 heures pour des raisons techniques ou de maintenance, alors il est interdit au fournisseur de services de facturer la mensualité en cours de l'abonnement. Si le dispositif

fourni par l'opérateur devient défectueux au cours de la période de garantie, alors l'opérateur est tenu de le remplacer ou de le réparer⁴¹.

L'Autorité nationale de régulation de la **République sudafricaine**, l'ICASA (Independent Communications Authority of South Africa), a créé un cadre d'évaluation de l'indice de satisfaction des consommateurs (ISC) concernant les services TIC, dont le but est d'identifier et de définir les paramètres de qualité de service (QoS) en cohérence avec ceux utilisés par d'autres régulateurs, qui permettront à l'ICASA de suivre le niveau de satisfaction des consommateurs ainsi que d'évaluer la qualité des services offerts par les opérateurs.

Du fait de l'importance croissante des services filaires et hertziens, il est possible que l'on ne dispose pas, dans certaines zones, d'informations suffisantes en ce qui concerne les fréquences des interruptions de service ou de l'impossibilité d'accéder aux services, ou que ces informations soient difficiles à comparer pour les consommateurs. Par exemple, lors des inondations et coupures de courant de grande ampleur qui ont frappé Lower Manhattan (New York) et l'ensemble des **Etats-Unis** à la fin de 2012, le réseau a subi de sérieuses perturbations, les clients se retrouvant privés de la télévision par fibres optiques (FiOS), de l'Internet et de connexion téléphonique.

La Federal Communications Commission (FCC) des **Etats-Unis** a prévu de tenir, à partir de début 2013, une série d'auditions sur le terrain, afin d'examiner les problèmes causés aux réseaux de communication du pays lors des catastrophes naturelles et autres situations de crise⁴². L'objectif est de renforcer les exigences de service en cas de situation d'urgence de grande ampleur, aussi bien pour les réseaux filaires que pour les réseaux hertziens, notamment en ce qui concerne la fiabilité des réseaux d'urgence 9-1-1. L'enquête visera également à déterminer si les consommateurs ont suffisamment accès à des informations sur leurs services de communication dans les situations d'urgence et/ou s'il serait utile de leur fournir des informations supplémentaires. On peut se demander, par exemple, s'il serait utile pour les consommateurs de pouvoir comparer leur opérateur et ses concurrents sur le plan de la qualité et de la fiabilité du service ou des installations lors des précédentes situations d'urgences.

4.1.3 Situation des associations de consommateurs

Il ressort des réponses au questionnaire et des contributions reçues pour la plupart des pays en développement, que la situation de fonctionnement des associations de défense des consommateurs de façon générale, et spécifiquement dans le secteur des télécommunications/TIC, notamment en terme d'expérience et de professionnalisme apparaît comme une difficulté dans la gestion de la protection des consommateurs avec les entités étatiques ou les régulateurs.

De nombreux participants ont indiqué que les organismes de protection des consommateurs rencontraient des problèmes structurels, et notamment ne disposaient pas de compétences et de ressources humaines suffisantes. D'autres ont expliqué que la législation nationale relative à la protection des consommateurs était inadaptée ou inexistante. Certains ont également fait état de problèmes concernant l'éducation et la sensibilisation des consommateurs.

⁴¹ Document [1/162](#) (18 juillet 2012), op.cit.

⁴² <http://www.fcc.gov/document/chairman-genachowski-announces-post-superstorm-sandy-field-hearings>.

4.2 Méthodes organisationnelles et pratiques efficaces de protection des consommateurs utilisées par les ANR et autres entités (exemples de pays)

L'application effective des politiques et réglementations nationales en matière de protection des consommateurs joue un rôle essentiel dans la sauvegarde de l'intérêt général et la protection des consommateurs. Comme l'indiquent les résultats de l'enquête de la Commission d'études 1 de l'UIT-D, de nombreuses autorités nationales de régulation rencontrent des difficultés de mise en application dans le contexte de la convergence. Le principal écueil est lié, semble-t-il, à la nécessité d'étoffer ou d'améliorer la législation. En outre, de nombreux participants étaient confrontés à des problèmes structurels au sein des organismes de protection des consommateurs, ainsi qu'à un manque de compétence ou de personnel pour veiller à l'application de la réglementation. Un quart des participants ont évoqué un manque d'éducation des consommateurs, de même qu'un manque de sensibilisation de ces derniers à leurs droits.

a) Questions structurelles et partage des responsabilités

En Turquie, la responsabilité de la protection des consommateurs est répartie entre l'ICTA (Information and Communication Technologies Authority, www.btk.gov.tr), dont une section est dédiée à la protection des consommateurs, et la Direction générale de la Protection des consommateurs et de la concurrence (www.tuketici.gov.tr), qui fait partie du Ministère turque des douanes et du commerce. Les responsabilités sont clairement réparties entre les deux organismes, qui ont approuvé formellement les principes régissant la répartition des tâches. Par exemple, si la réclamation d'un consommateur à propos des services de télécommunication est envoyée à la Direction générale de la protection des consommateurs et de la concurrence, cette réclamation est transmise à l'ICTA, si nécessaire.

Bien que les deux régulateurs fassent état du bon fonctionnement de ce système, le Türk Telekom Group a rendu compte à la Commission d'études d'un certain nombre de difficultés liées à la réglementation des services issus de la convergence: "conflit et confusion entre les différentes autorités, incidences de la convergence sur la concurrence, difficultés à analyser les services issus de la convergence dans le cadre des règlements et des règles, et efforts visant à prévenir les incidences négatives de la réglementation sur le développement et l'amélioration des services issus de la convergence".

En Chine, où le Conseil des affaires de l'Etat a fixé l'objectif de 2013 pour achever la convergence des services médias et de télécommunication, les deux régulateurs concernés, à savoir le Ministère de l'Industrie et des Technologies de l'information (MIIT) et l'Administration d'Etat de la radiodiffusion, du cinéma et de la télévision (SARFT), adoptent des approches différentes en matière de réglementation. La censure des contenus demeure sous le contrôle des radiodiffuseurs et de la SARFT, qui semble avoir causé des difficultés aux fournisseurs de services de télécommunication souhaitant étendre leurs services de TVIP et leurs services mobiles. Jusqu'à présent, l'adoption des services de TVIP et de TV sur mobile a été relativement faible dans le pays, au regard de l'énorme potentiel que représente la base des abonnés aux services fixes à large bande et aux services mobiles 3G.

La situation diffère **en République de Corée**, où le régulateur de la radiodiffusion et le Ministère des télécommunications ont convenu en 2006 (après maints débats) d'exercer une autorité conjointe sur les services de TVIP. Depuis cet accord, le pays connaît une croissance rapide du nombre d'abonnés à la TVIP, qui, selon les opérateurs de TVIP, est passé de 1,7 million en janvier 2009 à 7,7 millions en juillet 2013, principalement du fait de l'augmentation rapide du nombre de consommateurs utilisant les services en temps réel.

Depuis 2013, la responsabilité de la protection des consommateurs des TIC en **République de Corée** est partagée entre le Ministère des sciences, des TIC et de la planification future (Ministry of Science, ICT and Future Planning, MSIP), instauré en mars 2013, et la Korea Communications Commission (KCC), dont les compétences, qui couvraient auparavant les télécommunications et la radiodiffusion, se limitent depuis la création du MSIP à la réglementation des services de radiodiffusion. La Fair Trade Commission (FTC) joue elle aussi un rôle de réglementation et d'intervention en matière de protection des consommateurs et de loyauté de la concurrence.

b) Nécessité de garantir des ressources suffisantes pour l'application de la réglementation et l'éducation et la sensibilisation des consommateurs

En Colombie, la réglementation relative à la protection des consommateurs relève des compétences de la Commission de régulation des communications (Comisión de Regulación de Comunicaciones, CRC). Une mise à jour spécifique de la législation relative à la protection des consommateurs a eu lieu afin que les services issus de la convergence y soient pris en compte⁴³. Dans la Résolution 3066 sont définies des règles spécifiques à la vente de services groupés, ainsi que des bonnes pratiques en matière de communication avec les utilisateurs au moyen de services spécialisés, de lignes de téléassistance, des réseaux sociaux et de l'envoi de SMS. Toutefois, pour réussir à mettre en œuvre ces modifications, la CRC aura besoin de ressources suffisantes, autant pour veiller à l'application de la réglementation, que pour assurer l'éducation des consommateurs et mener des campagnes d'information⁴⁴.

Au Royaume-Uni, les pouvoirs publics ont proposé des mesures législatives visant à instaurer une nouvelle Déclaration des droits des consommateurs⁴⁵. L'objectif est d'élaborer un nouveau cadre qui permettra de réduire les contraintes réglementaires qui pèsent sur les entreprises (en remplaçant les 12 textes de loi actuels par un cadre unique en matière de droits des consommateurs), tout en étant "à l'épreuve du futur", c'est-à-dire en offrant la possibilité d'intégrer les innovations qui auront lieu dans l'avenir, et en favorisant la confiance des consommateurs par la mise en place de garde-fous appropriés.

Si elle est promulguée, la Déclaration aura pour effet de moderniser des lois relatives à la consommation vieilles de 30 ans, en vue d'instaurer des droits clairs pour les consommateurs de contenus numériques, y compris pour les téléchargements, les contenus sur disque, les contenus en diffusion continue et les contenus accessibles dans le nuage. Aux termes de la Déclaration, ces contenus doivent être conformes à toute description qui en a été faite et à toute version d'essai ou démonstration, et être "d'une qualité satisfaisante [...] [qui réponde] aux attentes d'une personne raisonnable, en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes". Un vendeur qui fournit des contenus numériques doit être autorisé à le faire et ne doit pas mettre le consommateur dans une situation où il enfreint les droits d'auteur.

c) Réglementation de la qualité de service

Dans ses réponses à l'enquête, le Brésil a fait état de difficultés dans le traitement des services issus de la convergence, en raison d'un manque d'expérience en matière de coordination/coopération entre les organismes concernés, et de l'absence de procédures juridiques permettant de traiter la convergence.

Bien que le Ministère des communications dispose de compétences très larges pour ce qui est de formuler les politiques nationales relatives à l'inclusion numérique, à la radiodiffusion et à la télévision, et aux services postaux et de télécommunication, l'Agence nationale des télécommunications (Anatel)⁴⁶ est chargée spécifiquement de promouvoir le développement du secteur des télécommunications du Brésil. Ses compétences incluent l'octroi de licences, la réglementation et la supervision. Les décisions prises par le régulateur sont contestables uniquement par voie juridique.

⁴³ La mise à jour de la Loi nationale 1480, qui a eu lieu en 2011, incluait des modifications concernant la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs, la protection des mineurs, l'accès à l'information, ainsi que des questions telles que les garanties pour les biens et services. La Résolution 3066 de la CRC, relative à la protection des droits des utilisateurs, a également été mise à jour en 2011. Les modifications concernaient l'utilisation des technologies pour communiquer avec les entreprises, les temps de réponse maximaux, l'accès à l'information et les règles relatives aux services par paquets.

⁴⁴ Op.cit.

⁴⁵ www.gov.uk/government/news/new-proposals-for-consumer-rights.

⁴⁶ Anatel est un organisme spécial créé en vertu de la Loi générale sur les télécommunications (LGT). Administrativement indépendante et financièrement autonome, elle ne relève pas de l'autorité d'un autre organisme public.

La réglementation de la protection des consommateurs relève du Code de défense des consommateurs (Código de Defesa do Consumidor)⁴⁷, dont l'application est assurée par divers organismes.

L'accès au Système brésilien de télévision numérique (SBTVD), lancé en 2007, est libre et gratuit, et permet de transmettre des contenus de haute qualité en termes d'image et de son, aussi bien pour les dispositifs fixes que pour les dispositifs mobiles. Les consommateurs ont accès à la télévision numérique au moyen de leurs postes de télévision et de leurs téléphones mobiles, et les services haute définition et l'interactivité sont accessibles sur téléphone mobile, mini-téléviseur et ordinateur portable. Les services interactifs représentent une caractéristique essentielle du Système: les utilisateurs peuvent utiliser la télécommande pour répondre à des tests, rechercher des informations sur les programmes, acheter des produits recommandés, participer à des enquêtes et effectuer des opérations bancaires.

L'une des compétences d'ANATEL est de réglementer et de protéger les droits des abonnés à la télévision par abonnement, notamment dans le cadre des "services combos", qui regroupent la télévision à péage, la téléphonie et les services Internet à large bande. Aux termes de la nouvelle législation⁴⁸, les titulaires de licence pour la fourniture de services de télévision à péage seront autorisés à utiliser toutes les technologies disponibles, ce qui unifiera les règles de la télévision à péage dans le pays. Selon ANATEL, le secteur brésilien de la télévision à péage devrait atteindre les 35 millions d'abonnés d'ici à 2018⁴⁹.

Tout en ouvrant le marché aux fournisseurs de services de télécommunication, le nouveau cadre a pour effet d'étendre les compétences du régulateur à l'instauration de quotas de contenus locaux dans les programmes de télévision à péage, politique habituellement réservée à la réglementation de la radiodiffusion⁵⁰.

Anatel passe pour être rigoureuse en matière de normes relatives à la qualité de service. En 2012, elle a interdit la vente d'abonnements à la téléphonie mobile pendant 11 jours en raison de la qualité médiocre de service et de l'augmentation du nombre de réclamations de la part des clients⁵¹. Selon les comptes rendus, elle adopte actuellement une approche rigoureuse en ce qui concerne la réglementation de la télévision à péage, après que le nombre de réclamations de la part des abonnés a doublé entre 2010 et 2011, en particulier pour des problèmes liés aux normes de qualité de service. Anatel a demandé aux opérateurs de mettre en place des plans d'investissement futurs et de fixer des objectifs en matière de service à la clientèle.

d) Trouver le juste équilibre entre la confidentialité des données personnelles et l'innovation dans les produits et les services TIC

Dans le cadre de la convergence des services, les régulateurs doivent trouver un équilibre subtil entre l'application de mesures visant à protéger la confidentialité des données personnelles et un cadre réglementaire qui incite les entreprises à élaborer des produits et des services TIC novateurs.

⁴⁷ Loi 8.078 du 11 septembre 1990.

⁴⁸ Réglementation de la protection et de la défense des droits des abonnés de la télévision à péage. Résolution N° 488/2007 de l'Anatel. Nouvelle Loi 12.485/2011.

⁴⁹ Les données d'Anatel montrent que le nombre d'abonnés à la télévision à péage au Brésil a atteint 15,1 millions en août 2012. Un indice qui permet de mesurer la pénétration par foyer s'élevait alors 25,5%, ce qui constituait une hausse de 19,4% par rapport à l'année précédente. América Móvil possède une part de marché de 37,2%, suivi de près par DirecTV qui, avec sa marque Sky Brasil, dispose de 31,2% du marché.

⁵⁰ Quotas surveillés par l'Agence nationale brésilienne du cinéma.

⁵¹ Selon un compte rendu de Chris Forrester publié sur le site advanced-television.com. (<http://advanced-television.com/2012/09/19/brazil-wants-better-customer-service-from-pay-tv/>).

Au **Burundi**, par exemple, l'augmentation de la criminalité liée à l'usage du téléphone mobile, et la hausse consécutive des menaces anonymes aux individus, de l'escroquerie, des vols bancaires et de l'utilisation de la carte SIM d'autrui, ont ébranlé la confiance des abonnés en leurs communications. De nombreuses réclamations ont été adressées aux opérateurs et aux régulateurs. Conscients de l'importance de la confiance des consommateurs pour assurer la croissance du marché, les pouvoirs publics ont introduit un certain nombre de mesures en vue de circonscrire le problème. Par exemple, les opérateurs sont tenus d'installer des équipements de surveillance et de fournir des relevés des communications si la police et/ou le régulateur en formulent la demande⁵².

De nombreux pays d'Amérique latine, dont **l'Argentine**⁵³, **le Brésil**, **le Costa Rica** et **le Mexique**, ont adopté une législation fondée sur les droits, afin de protéger la confidentialité des données des consommateurs, en limitant la collecte et l'utilisation par des tiers. La prédominance de l'approche fondée sur les droits représente une garantie constitutionnelle en ce qui concerne "l'utilisation des images, la confidentialité, l'honneur, l'autodétermination et la liberté d'information".

Dans le cadre de cette approche, les individus ont le droit d'accéder à leurs données personnelles et de s'opposer à leur utilisation à des fins de publicité, de marketing et d'étude de marché. Au Brésil, la législation en cours d'élaboration prévoit le droit à des indemnités en cas d'utilisation abusive des données personnelles. Au Costa Rica, une autorité distincte chargée de la protection des données a été créée afin de présider à la législation et aux sanctions en cas d'infraction. Au Mexique, la réglementation relative à l'utilisation des données personnelles prévoit des règles spécifiques pour la collecte et l'utilisation des données dans le cadre de l'informatique en nuage, notamment l'obligation d'informer les utilisateurs de la manière dont leurs données sont utilisées et/ou communiquées à des tiers⁵⁴.

Aux **Etats-Unis**, en revanche, les pouvoirs publics privilégient une approche de la protection des données fondée sur l'autoréglementation, en association avec des mesures ciblées spécifiques au secteur. Par exemple, en mars 2012, la Commission fédérale du commerce des Etats-Unis (Federal Trade Commission, FTC) a publié un rapport sur la confidentialité des consommateurs⁵⁵ dans lequel figuraient une série de principes de bonnes pratiques non contraignants (voir Encadré 3).

⁵² Document RGQ18-2/1/16-E. Lutte contre la criminalité liée à la téléphonie mobile au Burundi: Instructions aux opérateurs et obligations du régulateur (Burundi, 4 janvier 2012).

⁵³ Loi de protection des données personnelles (2000).

⁵⁴ Règlement de la Loi fédérale sur la protection des données personnelles détenues par des parties privées (2011).

⁵⁵ Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change: Recommendations for Businesses and Policymakers (FTC, 2012).

Encadré 3: Lignes directrices de la Commission fédérale du commerce des Etats-Unis sur les bonnes pratiques en matière de confidentialité des données des consommateurs

Faire de la confidentialité un but

Il convient de veiller à la protection de la confidentialité des données des consommateurs à toutes les étapes du processus d'élaboration des services et des produits. Il s'agit notamment de fournir un niveau de sécurité raisonnable, de limiter la collecte de données aux informations pertinentes, de limiter la durée de stockage des données, et d'instaurer des procédures visant à garantir l'exactitude des données détenues.

Faciliter les choix des entreprises et des consommateurs

Les consommateurs devraient pouvoir facilement indiquer leurs préférences concernant le type d'informations personnelles qu'ils souhaitent partager et décider avec qui a lieu ce partage. Pour cela, on peut utiliser par exemple une fonctionnalité Do Not Track, qui leur permette de ne pas participer au suivi en ligne.

Améliorer la transparence

Les entreprises devraient fournir des renseignements concernant le type d'informations personnelles qu'ils collectent et l'utilisation qui en est faite, ainsi que donner accès aux consommateurs à leurs données.

Source: Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change: Recommendations for Businesses and Policymakers, United States Federal Trade Commission, 2012⁵⁶

e) Cadres d'échanges et de coopération pour traiter les préoccupations des consommateurs

Au **Nigéria**, des étapes importantes ont été franchies pour assurer la satisfaction et la protection du consommateur, incluant la mise en place de régimes de dédommagement des consommateurs, des études nationales sur la satisfaction des consommateurs à accéder à une expérience de consommateur de premier choix et leur perception de la fourniture des services de télécoms, l'établissement du centre de contact NCC pour améliorer les canaux de communications des consommateurs et d'autres intervenants tels que le Mécanisme de Résolution des Plaintes (Complaints Resolution Mechanism) pour faciliter le règlement des plaintes entre consommateurs et fournisseurs. Ce mécanisme de médiation dénommé "le Parlement des Consommateurs" est un système de protection des consommateurs qui consiste en l'organisation d'une rencontre annuelle entre opérateurs et consommateurs pour un dialogue entre les acteurs du secteur et les consommateurs.

L'Autorité Brésilienne ANATEL a développé des mécanismes pour améliorer et renforcer le système de régulation sous la perspective du consommateur et également offrir des mécanismes pour encourager les consommateurs à se rapprocher de l'Autorité. En utilisant ce moyen de communication les consommateurs peuvent formuler des plaintes, faire des suggestions ou même féliciter aussi bien que demander des informations. Ce centre d'appels assistera les personnes ayant des difficultés d'audition. Le consommateur peut aussi faire usage de la "Chambre du citoyen" (Sala do Cidadão) mise en place par ANATEL dans chaque métropole brésilienne pour offrir une relation plus interactive avec la société. Les consommateurs peuvent y obtenir des informations et des documents, formuler des plaintes, et suivre l'évolution de leurs réclamations.

⁵⁶ Cité dans l'étude "Regulatory Impact of Convergence and Broadband for the Americas", menée en vue du Sommet Connecter les Amériques (2012) par Janet Hernandez, l'experte de l'UIT.

ICTA en **Turquie** a obligé les opérateurs à créer un mécanisme transparent, pratique et facile de résolution des plaintes des consommateurs. Les opérateurs doivent informer les consommateurs des mécanismes de résolution de leurs plaintes de manière facile et accessible, ainsi que leurs contrats d'abonnement, et ce sans qu'ils aient besoin de le demander. Les opérateurs doivent garder les enregistrements de toutes les plaintes qui leur parviennent à travers leur système respectif, avec les suites données ou actions entreprises, pendant au moins un an. Les consommateurs ont un droit légal de consulter en priorité l'opérateur des services d'où provient le problème. Si l'opérateur n'arrive pas à résoudre la plainte, le consommateur a le droit de recourir à l'ICTA pour régler le contentieux.

Le **Bénin** a une loi nationale de protection du consommateur. Dans la pratique, les consommateurs sont représentés dans le conseil de régulation.

Le régulateur au **Kenya** a mis en place un excellent système pour éduquer les consommateurs des services de télécommunications/TIC grâce à un partenariat fructueux entre le régulateur et les organisations de consommateurs des services de télécommunication/TIC.

En **Côte d'Ivoire**, le régulateur, dans le cadre de sa politique de coopération avec les associations de défense des consommateurs, a créé un cadre permanent d'échange qui sert de tribune au sein de laquelle les associations de consommateurs examinent, proposent et valident le plan d'action contenant le programme des formations, les sujets de forums d'échanges et de sensibilisation à l'attention des consommateurs.

En 2010, l'**Autorité de régulation italienne, AGCOM**, a entrepris une enquête sur les techniques de gestion du trafic liés à la VoIP, et) les applications mobiles pair à pair (P2P). Tenant compte des résultats de l'enquête et les conclusions d'une consultation avec les parties prenantes engagées en 2011, l'AGCOM a entrepris de déterminer si les exigences de transparence existantes sur la qualité des services d'accès à Internet sont adéquates. Ceux-ci comprennent le test Misura vitesse d'Internet, utilisé par les consommateurs pour vérifier la vitesse effective des connexions à large bande fixes. Dans le cas contraire il va examiner si de nouvelles mesures réglementaires visant à protéger la neutralité du net peuvent être nécessaires.

5 Lignes directrices

Les politiques et réglementations nationales relatives à la protection des consommateurs à l'ère de la convergence restent à des niveaux variables dans la plupart des Etats Membres de l'UIT. Le développement des infrastructures à large bande et les nouveaux services qu'elles favorisent ne se ressent pas dans les pays en développement. En outre, les lois nationales, régionales et internationales en matière de protection des consommateurs des services de télécommunications et TIC, en général, à l'ère de la convergence restent partielles et parcellaires.

Les présentes lignes directrices ont pour objet d'aider les Etats Membres à se doter d'éléments indispensables à l'établissement de politiques ou cadres réglementaires en matière de protection des consommateurs et de suggérer des méthodes et pratiques efficaces pour relever les défis liés à la convergence.

5.1 Les principes fondamentaux d'un cadre réglementaire portant protection du consommateur

Les textes réglementaires à élaborer pour protéger les consommateurs dans un environnement convergent doivent trouver leur assise sur les Principes Directeurs des Nations Unies⁵⁷ portant protection des consommateurs. Ils sont au nombre de huit (8) et concernent:

- a) Le droit à la satisfaction des besoins de base
- b) Le droit à la sécurité
- c) Le droit à l'information
- d) Le droit de choisir
- e) Le droit d'être entendu
- f) Le droit de recours
- g) Le droit à l'éducation
- h) Le droit à un environnement sain.

5.2 Dispositions réglementaires et Obligations des régulateurs

- 1) La révision des textes télécoms/TIC pour leur adaptation au contexte de la convergence, tout en précisant les droits de recours en faveur de la protection du consommateur lié au nouvel environnement.
- 2) L'élaboration de textes relatifs aux droits et obligations des consommateurs dans un environnement de convergence.
- 3) L'aide par subventions aux associations de défense de consommateurs pour assurer le financement de leurs activités dans les conditions et modalités réglementaires clairement définies.
- 4) La définition d'un cadre permanent de concertation entre, d'une part, les associations de consommateurs et l'autorité de régulation des télécommunications/TIC et, d'autre part, entre les associations de consommateurs et opérateurs/les fournisseurs de services TIC.

5.3 Coordination entre les entités impliquées dans la protection des consommateurs

- 5) La création d'une coordination des associations de consommateurs dans le secteur des télécommunications/TIC.
- 6) Le renforcement de la coopération entre les régulateurs sectoriels pour une meilleure protection des consommateurs.

5.4 Utilisation de la technologie

- 7) Les organismes de réglementation et les régulateurs devront veiller, pour protéger les usagers, à ce que les défis technologiques associés à la convergence des réseaux et services soient maîtrisés, notamment la qualité de service, l'interopérabilité, la sécurité, la confidentialité, l'accès universel des services par toutes les couches sociales y compris les personnes ayant des besoins spécifiques, la réduction des coûts

⁵⁷ Résolution des Nations Unies N° 39/248 du 16 avril 1985

5.5 Coopération internationale et partage d'expérience

8) La Fédération Mondiale des Consommateurs (Consumers International) (<http://www.consumersinternational.org>) qui regroupe 240 organisations représentant 120 pays, dans son cadre de travail en matière de communication et d'accès à la connaissance, vise à améliorer les droits de base des consommateurs en faisant campagne en faveur de lois et de pratiques plus équitables. Une coopération internationale peut donc se révéler nécessaire pour assurer la cohérence des politiques à l'échelle nationale. Un facteur important qui influe sur le niveau souhaitable de coopération internationale concerne la possibilité de rechercher des solutions uniformes à des problèmes communs lorsque les accords sont diffus et les compromis insatisfaisants. Il est recommandé que chaque Etat applique les différents avis émis par l'ONU ainsi que par l'OCDE⁵⁸ et que les organisations nationales puissent adhérer à des organisations mondiales bien établies et représentatives des associations de consommateurs.

5.6 Education, coordination, information et renforcement des capacités des associations de consommateurs

9) La plupart des pays, en particulier les pays en développement, ont relevé la nécessité, tant au plan national qu'international, d'initier des séries d'ateliers ou de formation à l'attention des organisations de défense des consommateurs sur la protection des consommateurs et les enjeux des différents services convergents.

Aussi, l'atelier organisé par l'UIT en 2012⁵⁹ sur "La dividende numérique: enjeux et intérêts des consommateurs" est à encourager et à renouveler avec de nouveaux thèmes.

10) L'éducation et la sensibilisation de la population sur les enjeux liés au secteur des télécommunications/TIC, dans le contexte de la convergence à travers des foras d'information et d'échanges entre les acteurs (Etat, autorités, opérateurs/fournisseurs de services, associations de consommateurs et de presse, société civile, etc.).

⁵⁸ Dès 1995, l'ONU a entériné les droits légitimes des consommateurs (Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, actualisation en 1999, A/RES/53/144). L'OCDE a publié des Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel (1980), la Déclaration sur les flux transfrontières de données (1985) et la Déclaration relative à la protection de la vie privée sur les réseaux (1988). Le Comité de l'ISO pour la politique en matière de consommation (COPOLCO) est l'organe chargé de la promotion des intérêts des consommateurs dans la normalisation, et a pour mission d'encourager la participation des consommateurs à l'élaboration des normes.

⁵⁸ Note: L'U.E. a jugé d'une telle importance les aspirations des consommateurs qu'il a été pris la Décision N° 1926/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006, qui a établi un programme d'action communautaire dans le domaine de la politique des consommateurs (2007-2013). L'enveloppe financière pour l'exécution de ce programme (du 31 décembre 2006 au 31 décembre 2013) a été établie à 15,68 M Euros, et dont les buts sont: Assurer un bon niveau de protection des consommateurs via l'amélioration de l'information, de la consultation et de la représentation des intérêts des consommateurs; Garantir l'application des règles de protection des consommateurs via le contrôle de l'application de la législation, l'information, l'éducation et les voies de recours. La Commission européenne a adopté le 22 mai 2012 la Communication " Un agenda du consommateur européen -Favoriser la confiance et la croissance" (Doc. 10420/12 + Add.1), conformément à la stratégie Europe 2020. Il est prévu un nouveau programme intitulé "Consommateurs pour la période 2014-2020" (Doc. 16795/11), qui sera aussi financé.

⁵⁹ Atelier sur le thème "Le dividende numérique: enjeux et intérêts des consommateurs", organisé conjointement par l'INA Academy et l'EETT (Commission nationale des postes et des télécommunications de la Grèce), avec l'appui du réseau des Centres d'excellence de l'UIT pour l'Europe, du 14 au 16 mars 2012, dans les locaux de l'EETT à Athènes (Grèce).

11) La mise à niveau des compétences au sein des associations de consommateurs par rapport au nouveau contexte, en vue de renforcer davantage leurs capacités socioprofessionnelles dans le plaidoyer lors des foras au plan national, sous-régional et international, et même leur implication efficace à l'élaboration des politiques et projets de textes TIC.

Actions au plan national

12) L'organisation des conférences et réunions avec les autorités compétentes, la signature de pétitions envoyées aux autorités et la diffusion d'articles de presse sur le net etc., restent des moyens de veille permanente.

13) Encourager le régulateur et les opérateurs/fournisseurs de services à mettre en place un cadre de concertation et de coopération avec les associations nationales des consommateurs.

Au plan régional, international et à l'UIT

14) Encourager les pays membres (pour les pays qui ne l'ont pas encore fait), de rendre prioritaire la définition d'une politique claire relative à la réglementation sur la protection des consommateurs.

15) Organiser au niveau des pays membres et des régions des séminaires sur les lignes directrices relatives à la protection des consommateurs des services de télécommunications.

16) Mettre en place un répertoire des associations de consommateurs évoluant dans le secteur des télécommunications/TIC.

17) Etant donné que l'intensification de la concurrence et le passage à la convergence rendent encore plus importantes la protection et la sensibilisation des consommateurs, s'agissant des perspectives et des défis associés à la connectivité à l'Internet⁶⁰, les régulateurs et décideurs, en coopération avec les organismes internationaux devront développer des outils ou des plateformes incluant des indicateurs, indices ou paramètres permettant aux consommateurs ou associations de protection des consommateurs de mesurer ou évaluer la fourniture des services et les applications dans l'environnement convergent.

5.7 Mesures réglementaires pour la protection des consommateurs pour les services de téléphonie mobile

Il est recommandé d'introduire dans la législation pour la protection des consommateurs de téléphonie mobile:

- Le coût et les contraintes du déverrouillage de leur portable rendent les consommateurs captifs de leur opérateur. Il en va de même des périodes obligatoires d'engagement. C'est la raison pour laquelle deux mesures doivent être prises:
 - Facilitation des démarches du consommateur qui souhaite procéder au déverrouillage de son terminal (déverrouillage gratuit après un période de l'ordre de trois mois après l'achat du terminal).
 - Interdiction de contrats d'une durée supérieure à X mois (X dépendant de la situation socio-économique de chaque pays). Ces mesures stimuleront la concurrence en fluidifiant le marché.

⁶⁰ Ligne directrice élaborée sur la base des lignes directrices tirées du point 5/GSR09 "IV – Encourager la croissance de services, d'applications et de dispositifs novateurs, en vue de connecter ceux qui ne le sont pas encore et dans l'intérêt des consommateurs"

- Inciter les opérateurs à proposer au moins une offre mobile sans engagement. Cette recommandation pose un principe simple: chaque consommateur doit pouvoir accéder à une offre sans engagement chez son opérateur. Ceci permettra aux consommateurs qui ont une consommation irrégulière de continuer à prendre des offres seulement sur de courtes périodes.
- Mettre en place des dispositifs d'alerte et de blocage afin de prévenir les chocs de facturation et renforcer les conseils personnalisés aux consommateurs sur leur profil de consommation soit:
 - Imposer aux opérateurs de mettre en place des dispositifs d'alertes et de blocage de consommation en toutes circonstances et pour tous les services, afin de prémunir les consommateurs contre les chocs de facturation.
- Garantir au consommateur que son opérateur lui indique, au moins une fois par an, l'existence d'offres plus adaptées à son profil de consommation.

Ces mesures permettant de renforcer la transparence et la confiance du consommateur dans le secteur de la téléphonie mobile:

- Obliger les opérateurs à faire figurer, dans leurs publicités, les restrictions aux offres proposant des services accessibles en "illimité" ou "24h/24" ou d'autres termes équivalents distinctement, et en caractères de taille suffisamment importante pour assurer une bonne lisibilité par le consommateur.
- Imposer que le contrat comprenne une liste minimale de motifs légitimes de résiliation; cette liste devra être complétée afin de prendre en compte l'évolution du marché.
 - a) Afin d'éviter toute incompréhension du consommateur des politiques de fidélisation des opérateurs et des grilles tarifaires y compris hors-forfait, mises en place:
 - Garantir au consommateur l'existence, sur le site de son opérateur, d'un espace personnalisé comportant les informations et documents indispensables à la gestion de ses contrats télécoms.
 - Mettre à la disposition du consommateur au moins sur son site Internet un outil de calcul des montants à payer en cas de résiliation (frais et pénalités).
 - b) En général, les consommateurs dont les revenus sont les plus modestes peuvent bénéficier du tarif social pour la téléphonie fixe classique (service universel). En s'assurant que les moyens de communication essentiels de la Société de l'Information que sont la téléphonie mobile et l'internet soient accessibles aux personnes disposant des revenus les plus modestes, le gouvernement exprime une volonté forte de répondre à tous les défis de la révolution numérique, qu'ils soient technologiques ou de cohésion sociale et territoriale.
- Mise en place d'un "Tarif social mobile" (Bas coût): minimum de X minutes de communication téléphonique et N SMS par mois au moyen de conventions entre l'Etat et les opérateurs.
- Prévoir, sur le modèle de convention retenu pour la téléphonie mobile, la signature de conventions entre l'Etat et les opérateurs pour promouvoir des offres d'accès à l'internet haut débit à bas prix à destination des plus démunis.
 - c) Obligation des opérateurs de proposer des offres mobiles adaptées aux personnes souffrant d'un handicap auditif:
- L'offre incluant les services de SMS et de l'internet mobile mais n'incluant pas de service de téléphonie, sera systématiquement proposée par tous les opérateurs présents sur le marché domestique. Il n'est pas légitime d'imposer à des sourds, malentendants ou muets de payer pour un service qu'ils ne peuvent manifestement pas utiliser.

5.8 Mesures et règles d'or pour la protection des consommateurs dans un environnement de convergence⁶¹

a) *Mise à jour de la législation et/ou de la réglementation existante pour en garantir l'efficacité dans un cadre réglementaire issu de la convergence*

- Remédier à tout obstacle d'ordre technique ou lié à l'infrastructure susceptible de dissuader les consommateurs de s'abonner à de nouveaux produits et services (par exemple insuffisance ou interruption de l'accès au large bande)⁶². On pourrait notamment prendre des mesures visant à encadrer l'utilisation de techniques de gestion du trafic, afin d'empêcher la discrimination déloyale entre les acteurs du marché, et assortir ces mesures de critères de qualité de service minimale, afin de faire en sorte que les clients disposent d'un accès fiable aux nouveaux services, tels que l'informatique en nuage.
- Essayer d'utiliser pleinement les statistiques pertinentes sur les réclamations lors de l'élaboration des politiques, afin de combler toute lacune du cadre législatif ou réglementaire.
- Revoir le cadre de la réglementation des contenus, en particulier pour ce qui est de l'utilisation des contenus transmis par des services de télécommunications/TIC. Un cadre juridique stable est essentiel à la prise de décisions opérationnelles qui pourront encourager le développement et la croissance des services. Procéder systématiquement à des évaluations d'impact, afin de favoriser l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes. Recueillir des informations auprès des consommateurs concernant leurs expériences et se tenir au fait de leurs modes de comportement. Observer les tendances changeantes sur toutes les plates-formes et pour chaque type de service (c'est-à-dire séparé ou groupé). Déterminer les attentes et les besoins effectifs des consommateurs, plutôt que de se fier à l'idée qu'on en a, en se basant sur des études de consommation et des enquêtes d'utilisation, ainsi que sur les données relatives aux réclamations des consommateurs issues de la convergence⁶³.
- Identifier les zones de chevauchement entre l'utilisation et l'exploitation des données (par exemple entre la réglementation de la publicité et la réglementation de la confidentialité), qui sont susceptibles d'échapper aux réseaux traditionnels de réglementation des communications, et travailler plus étroitement et efficacement avec d'autres organismes afin d'assurer la protection des consommateurs et la prospérité du marché des TIC.
- Adopter des dispositions réglementaires à l'épreuve du futur, de façon qu'elles puissent suivre l'évolution rapide des technologies.

b) *Education et information des consommateurs*

- Faire en sorte que le cadre réglementaire favorise un niveau de concurrence satisfaisant et un choix suffisamment large pour les consommateurs, et que ceux-ci puissent passer facilement d'un fournisseur à un autre s'ils le souhaitent. Bien que l'achat de produits groupés présente clairement

⁶¹ Extrait du rapport de l'étude menée par l'expert commis par le BDT dans le cadre de la Question 18-2/1.

⁶² L'un des objectifs pour 2015 de la Commission des Nations-Unies sur le large bande au service du développement numérique est de faire en sorte que les services à large bande d'entrée de gamme soient rendus financièrement abordables dans les pays en développement, où ils devront représenter moins de 5% du GNI par habitant, afin que leur population puisse participer pleinement à la société de la connaissance.

⁶³ L'application de la Directive sur les services de médias audiovisuels (AVMSD) de l'Union européenne (2010/13/EU) aurait favorisé le passage du marché des services médias d'un petit nombre de fournisseurs de services à plus de 7 500 radiodiffuseurs, ainsi que la croissance des services de vidéo à la demande.

des avantages pour les consommateurs en termes de prix et de commodité, il rend plus difficile la comparaison entre les différentes offres et le passage de l'une à l'autre.

- Faire en sorte que les consommateurs puissent accéder rapidement à des informations exactes, relatives notamment au débit et à la gestion du trafic des données. En cas de discrimination entre les services et/ou de pratiques telles que le blocage du web, les consommateurs en sont informés et les services sont facturés en conséquence.
- Faire en sorte que les consommateurs soient informés des problèmes de sécurité et de confidentialité qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans le cadre des services de commerce électronique et de commerce sur mobile, et qu'ils aient connaissance des mesures qui peuvent être utilisées afin de limiter les risques.

c) *Instaurer la confiance des consommateurs dans les services issus de la convergence*

- Promouvoir et préserver le commerce électronique et le commerce sur mobile à l'aide de mesures visant à instaurer la confiance chez les consommateurs⁶⁴.
- Encourager les opérateurs à prendre des mesures de sécurité, et notamment à prévoir des fonctionnalités de sécurité intégrées, afin d'empêcher les transactions non autorisées et la violation des données⁶⁵.
- Faire en sorte que les consommateurs se sentent en sécurité lorsqu'ils utilisent des services en ligne. Les consommateurs devraient pouvoir compter sur un niveau de sécurité raisonnable en ce qui concerne leurs données. Par ailleurs, celles-ci devraient porter uniquement sur des informations pertinentes, être conservées pour une durée déterminée et faire l'objet de procédures rationnelles visant à en garantir l'exactitude. Les consommateurs devraient être à même de comprendre quelles informations sont partagées, de quelle manière et avec qui, et avoir la possibilité de ne pas participer au suivi en ligne.
- Reconnaître la nécessité de protéger et d'éduquer des consommateurs qui n'ont pas tous les mêmes besoins en matière d'accès, et peuvent s'avérer particulièrement vulnérables aux pratiques commerciales trompeuses ou éprouver des difficultés à comprendre les mécanismes de paiement.

d) *Application*

- Prévoir un service ou un organisme séparé s'occupant des questions de réglementation relatives à la protection des consommateurs, qui soit investi des compétences et pourvu des moyens nécessaires, et qui dispose de compétences particulières en matière de communication.
- Adopter une répartition claire des responsabilités entre les différentes autorités de régulation concernées, éventuellement par la signature d'un mémorandum d'entente (MoU), dans lequel seraient prévus des arrangements en matière de partage des informations et des ressources, si nécessaire.
- Etablir une distinction entre les échecs/insuffisances/obstacles relatifs à la mise en œuvre et les problèmes liés à la législation/réglementation actuelles.

⁶⁴ Voir à ce sujet la proposition de l'UE visant à abroger l'actuelle Directive sur les signatures électroniques et la remplacer par un cadre général visant à permettre la reconnaissance et l'acceptation mutuelles de l'identification électronique. Document du Conseil de l'Union européenne 10977/12 sur l'authentification, les signatures et les services de confiance auxiliaires associés.

⁶⁵ Rapport de l'OCDE sur la protection des consommateurs dans les paiements en ligne et mobiles (17 août 2012), DSTI/CP(2010)22/FINAL.

- Elaborer un éventail de méthodes de repérage des infractions potentielles et effectives à la réglementation. Parmi les méthodes utilisables, on peut citer les activités de surveillance, les déclarations volontaires (par exemple de fournisseurs de services ayant repéré des infractions à la sécurité), la création de mécanismes de résolution des réclamations et des différends couvrant tous les aspects des services issus de la convergence, et des dispositions allant dans le sens de la coopération transfrontière et de la coordination des principes réglementaires, lorsque cela est possible.

6 Conclusion

Le fait de placer le consommateur au centre des processus décisionnels du régulateur permet de maintenir un haut niveau de concurrence dans l'intérêt du premier cité, et de fournir des améliorations dans les domaines où le marché ne remplit pas entièrement son rôle.

La majeure partie des pays ayant participé à l'enquête sont dotés de politiques de protection des consommateurs, soit qu'ils jouent un rôle direct dans le traitement des réclamations des consommateurs, soit qu'ils disposent d'un organisme séparé chargé de la protection des consommateurs dans le secteur des télécommunications. Cependant, bon nombre de ces pays ont des difficultés à appliquer et/ou à encourager les mesures de protection des consommateurs, en raison bien souvent d'un manque de moyens et de compétences. Très peu de participants avaient mis à jour leur réglementation/législation afin de traiter les problèmes liés à la convergence, bien que les services issus de la convergence fussent largement accessibles. La majorité d'entre eux ont encore des régulateurs distincts pour les services de télécommunication et de radiodiffusion.

Que peut-on faire, alors, pour instaurer et/ou maintenir un cadre de protection des consommateurs efficace à l'ère de la convergence? Les "règles d'or de la convergence", bien que n'étant pas la panacée, constituent un bon point de départ.

Au vu de la rapidité des évolutions et du temps nécessaire à l'introduction et à la mise en œuvre d'une nouvelle législation ou de nouveaux règlements, il est difficile (et néanmoins important) d'essayer de rendre la réglementation "à l'épreuve du futur". L'approche idéale ne consiste pas à revoir le cadre existant de fond en comble, mais à envisager des modifications successives visant à désamorcer les principales menaces (par exemple l'utilisation abusive des données à caractère personnel), tout en conservant les avantages (par exemple les contenus personnalisés).

Il faut chercher à mettre en place un cadre réglementaire fondé sur l'équilibre entre les intérêts des fournisseurs et ceux des utilisateurs, dans des domaines tels que la protection des droits de propriété intellectuelle et la gestion des droits numériques, sans nuire aux modèles de commerce électronique novateurs. Par exemple, le commerce électronique et le commerce sur mobile ouvrent de vastes perspectives en matière de commerce transfrontière, en permettant à des communautés jusque-là non desservies d'accéder à certains biens et services.

L'un des défis majeurs pour les régulateurs est de créer une culture de la sécurité qui favorise la confiance dans les applications TIC, et dans laquelle soit véritablement assurée la protection de la confidentialité et des consommateurs. La dimension mondiale des services issus de la convergence rend d'autant plus grande la nécessité de renforcer la coopération transfrontière.

Annexes

Annexe 1: Résultats du Questionnaire

Annexe 2: Autres sources et liens utiles

Annexe 1: Résultats du Questionnaire

Liste des pays ayant répondu au questionnaire, Liste des contributions/études de cas soumis pour la Question 18-2/1, Liste des rapports de réunions du Groupe de rapporteur.

Liste des pays ayant répondu au questionnaire (<http://www.itu.int/ITU-D/CDS/gg/generic/questionnaire.asp?ProjectID=211>).

| COUNTRY | ADMINISTRATION / ORGANISATION |
|----------------------------------|--|
| Bhutan | Ministry of Information and Communications (Bhutan) |
| Rwanda (Republic of) | Rwanda Utilities Regulatory Agency (RURA) |
| Turkey | Türk Telekom Group |
| Mexico | Secretaría de Comunicaciones y Transportes |
| Venezuela | Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) |
| Swaziland | Swaziland Posts and Telecommunications Corporation (SPTC) |
| Italy | Ministry of Economic Development |
| Senegal | Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes (Senegal) |
| Portugal | Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) |
| Azerbaijan | Ministry of Communications and Information Technologies (MC&IT) |
| Brazil | Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL |
| Thailand | National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC) |
| Bolivia (Plurinational State of) | Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda |
| Cyprus | Office of the Commissioner of Electronic Communications & Po (Cyprus) |
| Lithuania | Ministry of Transport and Communications |
| South Africa | Department of Communications |
| Mongolia | Communications Regulatory Commission of Mongolia |
| Vanuatu | Telecommunication & Radiocommunication Regulator (TRR) |
| El Salvador | Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) |
| Tunisia | Instance Nationale des Télécommunications (INTT) |
| Bahrain | Telecommunications Regulatory Authority |
| Benin | African Ict Consumers Network (AICN) |
| Syria | SYRIAN TELECOMMUNICATIONS REGULATORY AUTHORITY |
| Honduras | Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) |
| Mali | Comité de Régulation des Télécommunications (CRT) |
| Qatar | Supreme Council of Information and Communication Technology (Qatar) |
| Belgium | Institut belge des services postaux et des télécommunications |
| Côte d'Ivoire | Agence des Télécommunications de Côte d'Ivoire (ATCI) |
| Bulgaria | Ministry of Transport, Information Technology and Communications (Bulgaria) |
| Burundi | U-COM Burundi (Burundi) |
| Oman | Oman Telecommunications Regulatory Authority (TRA) |
| Sudan | sudanese consumer protection society |
| Portugal | Associação de Reguladores de Comunicações e Telecomunicações (International) |

Q18-2/1: Application des politiques et réglementations nationales relatives à la protection du consommateur, en particulier dans le contexte de la convergence

| COUNTRY | ADMINISTRATION / ORGANISATION |
|-------------|--|
| Uruguay | Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) (Uruguay) |
| Switzerland | Office fédéral de la communication (OFCOM) (Switzerland) |
| Uganda | Uganda Communications Commission (UCC) (Uganda) |
| Colombia | Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) |

Liste des contributions/études de cas soumis pour la Question 18-2/1 ([RGQ Q18-2/1 contributions](#) and [SG1 contributions relating to Q18-2/1](#)).

| PAYS/ORGANISATION |
|----------------------------------|
| Bénin |
| Brésil |
| Burkina Faso |
| Burundi |
| Côte d'Ivoire |
| Chine |
| Madagascar |
| Mali |
| Nigéria |
| Oman |
| République Démocratique du Congo |
| Rwanda |
| Tanzanie |
| Tchad |
| Turquie |
| RECATIC (Bénin) |
| THALES Communications (France) |
| BDT Focal point Question 18-2/1 |

Q18-2/1: Application des politiques et réglementations nationales relatives à la protection du consommateur, en particulier dans le contexte de la convergence

Liste des rapports de réunions du Groupe de rapporteur ([RGQ Q18-2/1 reports](#) and [SG1 reports relating to Q18-2/1](#)).

| Number | Received | Source | Title |
|------------------------------|-----------------|--|---|
| [1/REP/4] | 2010-09-22 | Rapporteur for Question 18-2/1 | Report of the Meeting of the Rapporteur's Group on Question 18-2/1 (Geneva, Tuesday 21 September 2010, 11:15 – 12:30) |
| [RGQ/18-2/1/1] | 2011-05-06 | Vice-Rapporteur for Question 18-2/1 | Report of the Rapporteur's Group Meeting on Question 18-2/1, Geneva, 4 May 2011 |
| [1/REP/15] (Rev.1) | 2011-08-29 | Rapporteur for Question 18-2/1 | Report of the Rapporteur Group meeting on Question 18-2/1 (Geneva, 7 September 2011) |
| [RGQ/18-2/1/2] | 2012-05-08 | Rapporteur and Vice-Rapporteur for Question 18-2/1 | Report of the Rapporteur Group Meeting on Question 18-2/1, Geneva, 23 April 2012 |
| [1/REP/25] (Rev.1) | 2012-09-12 | Rapporteur for Question 18-2/1 | Report of the Rapporteur Group meeting on Question 18-2/1 (Geneva, 12 September 2012) |
| [RGQ/18-2/1/3] | 2013-04-26 | Rapporteur for Question 18-2/1 | Report of the Rapporteur Group meeting for Question 18-2/1, Geneva, 26 April 2013 |
| [1/REP/34] | 2013-09-12 | Rapporteur for Question 18-2/1 | Report of the Rapporteur Group meeting for Question 18-2/1 (Geneva, Thursday, 12 September 2013, 09:30 – 10:45 hours) |

Annexe 2: Autres sources et liens utiles

| Source | Objet | Liens/Références |
|---|--|--|
| I. Statistiques tirées des enquêtes annuelles du BDT sur la réglementation des télécommunications au niveau des pays membres. | Aperçu des législations/Réglementations spécifiques à la protection des consommateurs incluant l'environnement convergent | http://www.itu.int/ITU-D/icteye/ http://www.itu.int/ITU-D/treg/ |
| II. Rapport Question 10-3/1 CE1 | – | Document 1/247-F |
| III. Rapport Question 7-3/1 CE1 | – | Document 1/246-F |
| IV. Rapport Question 20/1 CE1 | – | |
| V. Rapport Question 22/1 CE1 | – | Document 1/252-E |
| VI. Rapport Question 12-3/1 CE1 | Chapitre 3.1.3 – Effets économiques des NGN pour les consommateurs | Document 1/248-F |
| VII. Rapport Question 10-3/2 CE2 | Chapitre 3.2.3 – Consumers' perspectives | Document 2/271-E |
| VIII. Rapport + Annexe Question 19-2/1 | | Document 1/250 |
| IX. Programme 4 BDT | Atelier sur le thème "Le dividende numérique: enjeux et intérêts des consommateurs", organisé conjointement par l'INA Academy et l'EETT (Commission nationale des postes et des télécommunications de la Grèce), avec l'appui du réseau des Centres d'excellence de l'UIT pour l'Europe, du 14 au 16 mars 2012, dans les locaux de l'EETT à Athènes (Grèce). | |
| X. BDT Focal Point for Question 7-3/1, BDT Focal Point for Question 18-2/1 | The World in 2013: ICT Facts and Figures | http://www.itu.int/ITU-D/ict/facts/index.html |

Union internationale des télécommunications (UIT)
Bureau de développement des télécommunications (BDT)
Bureau du Directeur
Place des Nations
CH-1211 Genève 20 – Suisse
Courriel: bdtdirector@itu.int
Tél.: +41 22 730 5035/5435
Fax: +41 22 730 5484

Adjoint au directeur et
Chef du Département de
l'administration et de la
coordination des opérations (DDR)
Courriel: bdtdeputydir@itu.int
Tél.: +41 22 730 5784
Fax: +41 22 730 5484

Département de l'environnement
propice aux infrastructures et
aux cyberapplications (IEE)
Courriel: bdtee@itu.int
Tél.: +41 22 730 5421
Fax: +41 22 730 5484

Département de l'innovation et des
partenariats (IP)
Courriel: bdtip@itu.int
Tél.: +41 22 730 5900
Fax: +41 22 730 5484

Département de l'appui aux projets et
de la gestion des connaissances (PKM)
Courriel: bdtpkm@itu.int
Tél.: +41 22 730 5447
Fax: +41 22 730 5484

Afrique

Ethiopie
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau régional
P.O. Box 60 005
Gambia Rd., Leghar ETC Building
3rd floor
Addis Ababa – Ethiopie

Courriel: itu-addis@itu.int
Tél.: +251 11 551 4977
Tél.: +251 11 551 4855
Tél.: +251 11 551 8328
Fax: +251 11 551 7299

Cameroun
Union internationale des
télécommunications (UIT)
Bureau de zone de l'UIT
Immeuble CAMPOST, 3^e étage
Boulevard du 20 mai
Boîte postale 11017
Yaoundé – Cameroun

Courriel: itu-yaounde@itu.int
Tél.: +237 22 22 9292
Tél.: +237 22 22 9291
Fax: +237 22 22 9297

Sénégal
Union internationale des
télécommunications (UIT)
Bureau de zone de l'UIT
19, Rue Parchappe x Amadou
Assane Ndoye
Immeuble Fayçal, 4^e étage
B.P. 50202 Dakar RP
Dakar – Sénégal

Courriel: itu-dakar@itu.int
Tél.: +221 33 849 7720
Fax: +221 33 822 8013

Zimbabwe
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
TelOne Centre for Learning
Corner Samora Machel and
Hampton Road
P.O. Box BE 792 Belvedere
Harare – Zimbabwe

Courriel: itu-harare@itu.int
Tél.: +263 4 77 5939
Tél.: +263 4 77 5941
Fax: +263 4 77 1257

Amériques

Brésil
União Internacional de
Telecomunicações (UIT)
Bureau régional
SAUS Quadra 06, Bloco "E"
11^o andar, Ala Sul
Ed. Luis Eduardo Magalhães (Anatel)
70070-940 Brasilia, DF – Brazil

Courriel: itubrasilia@itu.int
Tél.: +55 61 2312 2730-1
Tél.: +55 61 2312 2733-5
Fax: +55 61 2312 2738

La Barbade
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
United Nations House
Marine Gardens
Hastings, Christ Church
P.O. Box 1047
Bridgetown – Barbados

Courriel: itubridgetown@itu.int
Tél.: +1 246 431 0343/4
Fax: +1 246 437 7403

Chili
Unión Internacional de
Telecomunicaciones (UIT)
Oficina de Representación de Área
Merced 753, Piso 4
Casilla 50484 – Plaza de Armas
Santiago de Chile – Chili

Courriel: itusantiago@itu.int
Tél.: +56 2 632 6134/6147
Fax: +56 2 632 6154

Honduras
Unión Internacional de
Telecomunicaciones (UIT)
Oficina de Representación de Área
Colonia Palmira, Avenida Brasil
Ed. COMTELCA/UIT, 4.º piso
P.O. Box 976
Tegucigalpa – Honduras

Courriel: itutegucigalpa@itu.int
Tél.: +504 22 201 074
Fax: +504 22 201 075

Etats arabes

Egypte
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau régional
Smart Village, Building B 147, 3rd floor
Km 28 Cairo – Alexandria Desert Road
Giza Governorate
Cairo – Egypte

Courriel: itucairo@itu.int
Tél.: +202 3537 1777
Fax: +202 3537 1888

Asie-Pacifique

Thaïlande
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau régional
Thailand Post Training
Center, 5th floor,
111 Chaengwattana Road, Laksi
Bangkok 10210 – Thaïlande

Adresse postale:
P.O. Box 178, Laksi Post Office
Laksi, Bangkok 10210 – Thaïlande

Courriel: itubangkok@itu.int
Tél.: +66 2 575 0055
Fax: +66 2 575 3507

Indonésie
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
Sapta Pesona Building, 13th floor
Jl. Merdan Merdeka Barat No. 17
Jakarta 10001 – Indonésie

Adresse postale:
c/o UNDP – P.O. Box 2338
Jakarta 10001 – Indonésie

Courriel: itujakarta@itu.int
Tél.: +62 21 381 3572
Tél.: +62 21 380 2322
Tél.: +62 21 380 2324
Fax: +62 21 389 05521

Pays de la CEI

Fédération de Russie
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
4, Building 1
Sergiy Radonezhsky Str.
Moscow 105120
Fédération de Russie

Adresse postale:
P.O. Box 25 – Moscow 105120
Fédération de Russie

Courriel: itomoskow@itu.int
Tél.: +7 495 926 6070
Fax: +7 495 926 6073

Europe

Suisse
Union internationale des
télécommunications (UIT)
Bureau de développement des
télécommunications (BDT)
Unité Europe (EUR)
Place des Nations
CH-1211 Genève 20 – Suisse
Courriel: eurregion@itu.int
Tél.: +41 22 730 5111



Union internationale des télécommunications
Bureau de Développement des Télécommunications

Place des Nations
CH-1211 Genève 20

Suisse
www.itu.int