

Lausanne, le 15 avril 2020

Par email uniquement
tp-secretariat@bakom.admin.ch

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de
communication DETEC
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Concerne : Révision des ordonnances LTC
Ordonnance sur les services de télécommunications (OST)

Madame la Conseillère fédérale,
Monsieur le Directeur et Monsieur le Vice-directeur
Madame, Monsieur,

Je vous écris à ma qualité de dirigeant de la société ZIP.ch SA.

Depuis 2015, ZIP.ch SA exploite l'annuaire en ligne www.zip.ch/fr/annuaire.

Notre annuaire est à ce jour la seule alternative au monopole constitué par les annuaires local.ch et search.ch (la marque localsearch) de Swisscom Directories AG (« SD »).

Néanmoins, notre prestation d'annuaire demeure encore aujourd'hui incomplète, et donc non-concurrentielle, en raison de l'impossibilité d'obtenir certaines données d'annuaire pourtant indispensables au fonctionnement attendu d'un annuaire en ligne.

Aussi, nous vous sommes reconnaissants de pouvoir prendre part à la consultation relative à la révision de l'Ordonnance sur les services de télécommunications (OST), et en particulier de l'article 11 OST.

I. **Introduction : impossibilité d'obtenir les données d'annuaire tel que voulu par le législateur**

A. **Des milliers d'abonnés manquants**

1. En mai 2014, ZIP a pris contact avec SD, en sa qualité de gestionnaire de l'annuaire public et de Data Agent de l'ensemble des FST, afin d'obtenir les Données Régulées prévues à l'art. 21 LTC et à l'art. 11 OST.
2. Après la mise en ligne de ZIP.ch (février 2015), plusieurs commentaires d'utilisateurs ont permis de mettre en évidence que l'identité d'un nombre considérable d'abonnés manquait dans les Données Régulées livrées par SD.
3. Des recherches effectuées par ZIP ont confirmé que si un numéro professionnel avait plusieurs abonnés (clients professionnels utilisant un même numéro), seule l'identité du cocontractant, soit du 1er premier abonné, était comprise dans les Données Régulées livrées par SD, alors que tous ces abonnés ont été inscrits auprès de SD, que SD a confirmé (extrait de contrôle) qu'ils seraient inscrits dans l'annuaire public et que ces inscriptions à l'annuaire public ont été facturées par SD à chacun des abonnés supplémentaires.

Exemple Pièce 1 ci-jointe : Extrait de contrôle de Neo Advertising SA (inscription gratuite) / iTraxx SA (inscription payante) / Neo Media Group SA (inscription payante) et résultat de la recherche du numéro « 022 949 77 77 » sur le site www.annuaire-public.ch géré par SD où seule Neo Advertising SA est référencée. Alors que ZIP.ch aurait dû recevoir les 3 inscriptions, elle n'a reçu de SD que celle de Neo Advertising SA.

Exemple Pièce 2 ci-jointe : Résultats de la recherche « 022 718 03 80 » sur local.ch et résultat de la même recherche sur le site www.annuaire-public.ch géré par SD. Sur local.ch, 9 inscriptions apparaissent pour le numéro 022 718 03 80 (le Centre Médico-Chirurgical des Eaux-Vives et 8 médecins y travaillant) alors que dans l'annuaire public seul le Centre Médico-Chirurgical des Eaux-Vives est référencé.

Les résultats obtenus sur local.ch prouvent qu'il existe 9 utilisateurs du numéro 022 718 03 80 - 9 utilisateurs qui devraient être référencés dans l'annuaire public et faire partie des Données Régulées livrées - or SD n'a livré qu'une seule inscription à ZIP.ch.

Exemple Pièce 3 ci-jointe : Résultats de la recherche « 022 719 61 11 » sur local.ch et résultat de la même recherche sur le site www.annuaire-public.ch géré par SD. Sur local.ch, 4 inscriptions apparaissent pour le numéro 022 719 61 11 (Hôpital général de La Tour, le service Urgences et consultations, le service Maternité (obstétrique) et La Tour Réseau de Soins SA) alors que dans l'annuaire public seul l'inscription Hôpital général de La Tour est référencé.

Les résultats obtenus sur local.ch prouvent qu'il existe 4 utilisateurs du numéro 022 719 61 11 - 4 utilisateurs qui devraient être référencés dans l'annuaire public et faire partie des Données Régulées livrées - or SD n'a livré qu'une seule inscription à ZIP.ch.

4. En outre, les abonnés inscrits dans l'annuaire public mentionnant uniquement leur adresse mais sans indiquer de numéro de téléphone n'étaient pas compris dans les données livrées par SD.
5. Le nombre estimé des abonnés manquants dans l'annuaire public s'élève à plusieurs centaines de milliers, rendant impossible le lancement d'un nouvel annuaire sur marché.
6. Or, en vertu de l'art. 21 al. 1 LTC, les fournisseurs de prestations relevant du service universel (les fournisseurs de services de télécommunication) ont l'obligation de tenir un annuaire de leurs abonnés.
7. Il est évident que la loi vise tous les abonnés et non pas une partie seulement de ceux-ci, déjà parce que cela est indispensable afin de garantir un accès complet aux abonnés du service téléphonique public et, le cas échéant, de tenir un annuaire de tous les abonnés qui réponde à la demande du public (annuaire universel ; cf. art. 16 al. 1 LTC et 16 al. 1 let. d LTC).¹
8. Ainsi, le contenu minimum de l'art. 11 OST (les Données Régulées) doit être précisé en vue de respecter cette obligation d'exhaustivité, obligation qui est par ailleurs conforme aux normes internationales mentionnées à l'art. 21 al. 3 LTC (référence est notamment faite à la Recommandation F.500 de Union Internationale des Télécommunications sur le Service d'annuaire qui précise que les abonnés peuvent être des personnes physiques, des organisations (personnes juridiques, établissements publics, etc.) et des unités d'organisation (service d'urgence d'un hôpital, service d'un département étatique, etc.).
9. A cet égard, il sied de relever qu'à la différence des numéros professionnels avec plusieurs abonnés (filiales d'une société, médecins membres d'un réseau de soins, service d'urgence d'un hôpital) et de manière contradictoire, les différents utilisateurs d'un même numéro résidentiel (colocataires ou concubins par exemple) faisaient partie des Données Régulées livrées par SD et apparaissent bien sur www.annuaire-public.ch dans le respect de la LTC et des extraits de contrôle

¹ Comme pour l'art. 16 LTC, l'art. 21 LTC ne vise pas une obligation d'édition effective, mais impose à chaque fournisseur de services de télécommunication de collecter les données d'annuaires de ses abonnés (FF 2003 7245, p. 7271 ab initio et p. 7272, 2eme paragraphe). A noter que cette obligation est le préalable nécessaire de l'obligation faite au concessionnaire du service universel de centraliser et de maintenir à jour les données relevant de l'annuaire public.

communiqués aux abonnés. Il apparaît ainsi évident que ces inscriptions professionnelles manquantes sont le résultat d'un choix délibéré et illégale de SD en qualité de Data Agent.

Pièce 4 ci-jointe : Résultats de la recherche pour le numéro résidentiel « 022 347 12 48 » sur le site www.annuaire-public.ch géré par SD où les inscriptions des deux utilisateurs du numéro 022 347 12 48 sont référencés.

10. Enfin, l'on doit encore relever que pour les numéros résidentiels, l'inscription d'un abonné supplémentaire est gratuite, ce qui n'est pas le cas des abonnés professionnels qui eux, comme indiqué ci-dessus, doivent payer pour cela. L'on comprend mal que, dans le cadre du service universel, les indépendants et les PME suisses soient ainsi discriminés.
11. Face à l'opposition de Swisscom Directories de reconnaître l'illégalité de ses pratiques et compte tenu de l'urgence à pouvoir disposer d'un annuaire recensant l'ensemble des abonnés, ZIP.ch a été contrainte de conclure un contrat sous seing privé avec Swisscom Directories AG qui lui assurerait la livraison de la totalité des abonnés. Dans le cadre de ce contrat, l'obtention de l'identité des abonnés est facturée CHF 100'000.- par année.

B. De la suppression de la rubrique du contenu minimum de l'annuaire public

12. La rubrique est un élément essentiel à tout annuaire téléphonique. En effet, afin de proposer un annuaire répondant aux attentes élémentaires des utilisateurs, un annuaire doit permettre, lorsqu'un utilisateur est à la recherche d'une prestation ou d'un service, d'accéder à une liste des abonnés (inscriptions professionnelles) susceptibles de fournir cette prestation ou ce service. Par exemple, la recherche d'un pédiatre (rubrique pédiatrie) ou d'un service d'urgence dans une localité donnée.
13. Cette fonction de recherche par rubrique répond à un intérêt public évident.
14. Les normes de l'Union Internationale des Télécommunications (« UIT »), auxquels la LTC fait référence (art. 21 al. 3 LTC), font également de la rubrique (catégorie professionnelle/business category) un élément essentiel de tout annuaire public (Recommandations UIT F.500 et UIT F.510 sur les services d'annuaire).
15. Jusqu'au 31 décembre 2014, la rubrique faisait partie d'un contenu minimum de l'annuaire public défini à l'art. 11 OST.
16. Avec effet au 1er janvier 2015, et de manière incompréhensible, celle-ci a été supprimée à l'initiative de l'OFCOM, soutenue principalement par Swisscom AG et Swisscom Directories AG et contre l'avis en particulier de l'USAM (représentant plus de 300'000 entreprises), de GastroSuisse et du Surveillant des prix.

Pièce 5 : Prise de position publique du Surveillant des Prix du 9 avril 2014 ; Prise de position publique de l'USAM du 15 avril 2014 ; Prise de position de GastroSuisse du 15 avril 2014.

17. Cette suppression de la rubrique du contenu minimum contrevient de manière évidente aux objectifs de la LTC.
18. Premièrement, et comme déjà évoqué (supra ch. 8), parce qu'elle empêche la réalisation des prestations liées au service universel, ces prestations devant répondre aux exigences techniques les plus récentes et aux attentes des utilisateurs (art. 16 al. 1 LTC).
19. Ensuite, parce qu'elle contrevient gravement à la possibilité d'établir un marché concurrentiel dans le domaine des annuaires tel que souhaité par le législateur dans le cadre de l'art. 21 LTC.
20. En effet, s'agissant d'un élément essentiel au fonctionnement ordinaire de tout annuaire, l'absence de la rubrique du contenu minimum a pour effet d'empêcher tout concurrent d'établir un service d'annuaire répondant aux attentes élémentaires du public et est, à cet égard, discriminatoire (art. 21 al. 3 LTC).²
21. La suppression de la rubrique du contenu minimum de l'annuaire public a eu pour conséquence que celle-ci est aujourd'hui traitée comme un produit publicitaire que chaque entreprise (abonné professionnel) est contrainte d'acheter auprès des annuaires commerciaux de Swisscom Directories (local.ch et search.ch et les Pages Jaunes imprimées) afin d'être correctement répertoriée (et donc trouvée).
22. Le Surveillant des prix avait bien compris la problématique puisqu'il relevait dans son courrier du 9 avril 2014 à l'OFCOM que:

Par rapport à l'argumentation de l'OFCOM, le Surveillant des prix ne partage [pas] l'idée que la rubrique appartienne au marché de la publicité. Selon lui, la rubrique (par exemple "administration communale", "hôpital" ou la profession de l'abonné), sert à mieux référencer les abonnés pour être

² Le législateur a insisté sur le fait que « L'application des principes de la transparence, de la non-discrimination et de l'orientation des prix en fonction des coûts se justifie par le fait que les fournisseurs de services de télécommunication ont un accès exclusif aux données de leurs abonnés. Pour que la concurrence fonctionne pleinement et déploie ses effets positifs, l'information des utilisateurs de services de télécommunication est primordiale et les données d'annuaires constituent de ce point de vue une ressource clé. Il convient donc d'éviter le risque que ceux qui détiennent en première main les données d'abonnés ne restreignent leur communication à des tiers de manière abusive » (FF 2003 7245, p. 7272, 2eme paragraphe - mis en évidence par le soussigné).

facilement retrouvés et contactés. Elle est donc une information de contact et ne sert pas à se différencier des concurrents, comme par exemple une annonce dans un journal. Selon nous, la rubrique est nécessaire pour la gestion d'un annuaire. La rubrique doit donc rester comme contenu de l'inscription, au même titre qu'une adresse.

Cf. Pièce 5

23. Dans le cas de ZIP.ch, Swisscom Directories AG a requis le versement de CHF 150'000.- par année pour la livraison de la rubrique de base supprimée et de CHF 100'000.- supplémentaires pour les rubriques complémentaires, ce que ZIP.ch n'était pas en mesure de payer (comme mentionné plus haut, la livraison de l'identité des abonnés lui est déjà facturée CHF 100'000.- par année). L'annuaire ZIP.ch fonctionne actuellement sur la base des dernières rubriques livrées en 2014 lorsque celles-ci faisaient encore partie du contenu minimum de l'annuaire public. Cette situation ne permet pas à ZIP.ch d'assurer un service de qualité et d'offrir une offre concurrentielle et exploitable commercialement.

C. Des données d'annuaire déformatées

24. Dès la réception en septembre 2014 des premiers fichiers XML contenant les données régulées des abonnés, ZIP.ch a constaté que ces fichiers présentaient des défauts.
25. En effet, contrairement aux extraits de contrôles validés par les abonnés auprès de SD en sa qualité de Data Agent pour confirmer leur inscription à l'annuaire public, les données transmises à ZIP.ch étaient déformatées : un même abonné faisait l'objet d'entrées distinctes pour chacune de ses données d'annuaire, rendant leur exploitation beaucoup plus compliquée.
26. Là encore, SD a opposé à ZIP.ch une fin de non-recevoir en lui rétorquant que la réglementation n'exigeait pas que les FST regroupent ces données (alors que celles-ci l'étaient en réalité dans les extraits de contrôle transmis et validés par les abonnés dans le cadre de leur inscription à l'annuaire public universel!).

II. De l'objectif de l'art. 11 OST et du contenu minimum

27. Aux termes de la nouvelle teneur de l'art. 12d al. 1 LTC, tel qu'adopté par le parlement le 22 mars 2019, les clients des fournisseurs de services de télécommunication « peuvent décider, dans les limites prévues par l'al. 2, quelles données d'annuaires les concernant peuvent être publiées » (mis en évidence par le soussigné ; cette disposition faisait déjà partie du projet de révision de la LTC présenté par le Conseil fédéral à l'appui de son message du 6 septembre 2017 ; FF 2017 6185)

28. En d'autres termes, les données minimales que le Conseil fédéral est appelé à définir en vertu de l'art. 12d al. 2 LTC doivent comprendre non seulement les données obligatoires mais également les données que l'abonnée pourra librement décider d'inclure dans son inscription à l'annuaire.
29. En effet, pour des raisons pratiques évidentes, la liberté de chaque abonné en matière de choix de données d'annuaire ne saurait être totale comme l'explique logiquement le Conseil fédéral dans son message du 6 septembre 2017 :

Si au contraire les clients acceptent de figurer dans les annuaires, ils peuvent par principe choisir les informations - ou données d'annuaire - qui y seront inscrites. Cette liberté n'est toutefois pas absolue; l'al. 2 délègue au Conseil fédéral la tâche de définir au besoin les données minimales et obligatoires qui constituent une inscription dans les annuaires ou dans certains types d'annuaires sur la base des principes suivants:

- les indications publiées doivent permettre d'éviter les risques de confusion entre clients. Une inscription dans l'annuaire doit dès lors comprendre les informations qui identifient raisonnablement le client;

- une publication à la carte en fonction des désirs particuliers de chaque client n'est pas praticable du fait qu'un annuaire comporte obligatoirement une structure minimale qui prédétermine la publication. Une inscription dans l'annuaire peut dès lors être subordonnée à un certain schématisme; un client ne peut revendiquer l'incorporation de données qui sortiraient de la structure préétablie par celui qui publie l'annuaire.

(FF 2017 6185, p. 6247)

30. En d'autres termes, et compte tenu des considérations développées ci-dessus, ce contenu minimum doit comprendre les données d'annuaire qui :
- d'une part, sont utiles à répondre aux attentes actuelles de la population compte tenu des évolutions techniques et,
 - d'autre part, sont nécessaires au lancement de services d'annuaire concurrents.
31. Sur ce dernier aspect, il faut insister sur le fait que le contenu minimum doit également permettre à toute entreprise souhaitant lancer un service d'annuaire de disposer des données permettant de répondre aux besoins usuels et actuels du public.

III. Du projet de modification de l'art. 11 OST du 6 décembre 2019 (art. 11 P-OST)

32. ZIP.ch souhaite d'abord relever l'amélioration que semble permettre l'alinéa 4 de l'art. 11 P-OST qui délègue à l'OFCOM l'obligation de définir les données

complémentaires (données d'annuaire ?) dont l'utilisation s'avère nécessaire pour mettre en forme et publier des annuaires.

33. Cela étant dit, cette ouverture n'est pas le bon outil et ne permet pas de combler les graves lacunes que présente actuellement l'art. 11 OST.
34. En effet, il est primordial que les données d'annuaires répondant aux attentes actuelles de la population et nécessaires au lancement de services d'annuaire concurrents soit directement définies dans le contenu minimum de l'art. 11 OST.
35. En sus de la sécurité juridique nécessaire, c'est uniquement par ce biais que la gratuité de ces données d'annuaire sera garantie, ce qui assurera que l'annuaire public contienne effectivement les données minimales correspondant aux exigences et aux objectifs de la loi.
36. En cas contraire, ces données deviendront payantes, comme c'est le cas aujourd'hui de manière inacceptable de la rubrique, avec pour conséquence un appauvrissement des données disponibles pour le public - toutes les entreprises n'acceptant pas de payer pour des données d'information élémentaires - et une impossibilité de voir naître des services concurrents au monopole de Swisscom Directories.
37. Concrètement, l'art. 11 OST doit faire l'objet des précisions et adjonctions suivantes :

1. L'utilisation du terme « client » (tel que défini actuellement à l'art. 1 OST) dans le cadre de l'art. 11 ne fait aucun sens.

En effet, est ici relevant tous les « utilisateurs » (ou abonnés) d'une ressource d'adressage (y compris les utilisateurs communs d'une même ressource d'adressage) et non pas seulement la personne physique ou morale qui est formellement engagée contractuellement.

C'est vraisemblablement sur la base de ce terme ou de cette définition inapproprié que SD a fourni à ZIP.ch uniquement la liste des cocontractants en lieu en place d'une liste exhaustive de tous les utilisateurs des ressources d'adressage.

Une modification cohérente (compte tenu des objectifs de la loi) est indispensable.

2. S'agissant de la ressource d'adressage (art. 11 let. a OST), il est nécessaire de préciser qu'un utilisateur peut mentionner un ou plusieurs numéros (téléphone portable par exemple) s'il le souhaite.

Compte tenu des objectifs de la loi, il n'existe pas de motif justifié pour empêcher ou limiter (en raison d'une prestation qui serait payante) la possibilité pour un utilisateur de mentionner les numéros de téléphone sur lesquels il souhaite être atteignable.

L'adjonction nécessaire pourrait être la suivante : « **le cas échéant, les autres ressources d'adressage par lesquelles l'utilisateur du service de télécommunication peut être contacté** ».

3. Pour les raisons évidentes et précisément exposées ci-dessus, il est indispensable de saisir l'occasion de cette révision pour réintroduire enfin la rubrique de base dans le contenu minimum de l'art. 11 OST.

La teneur utilisée par le passé demeure parfaitement adaptée : « **le cas échéant, de la rubrique sous laquelle il a décidé d'apparaître** ».

4. En 2020, il paraît incompréhensible que seule l'adresse physique fasse partie du contenu minimum. En effet, une adresse électronique remplit à notre époque une fonction identique à l'adresse physique en tant que moyen de transmettre et de communiquer de l'information. Cette fonction de l'adresse électronique est appelée à se renforcer encore à l'avenir.

En conséquence, il s'agirait d'adapter le contenu minimum à cette évolution, conformément aux invites de la loi, en ajoutant par exemple le texte suivant : « **de son adresse complète et, le cas échéant, l'adresse électronique par le biais de laquelle l'utilisateur peut être contacté** ».

38. Depuis le lancement en 2015 de notre annuaire en ligne, nous avons fait face à une impossibilité juridique et pratique d'obtenir des données régulées qui permettent d'offrir un annuaire simplement exhaustif s'agissant des utilisateurs des ressources d'adressage et présentant des données d'information attendues par le public.
39. Nous sommes aujourd'hui dépendant d'un contrat sous seing privé imposé à des conditions léonines et contraire au principe de la couverture des coûts (pour rappel, nous avons dû renoncer à acheter les rubriques payantes) et, même dans ce cadre-là, sans être en mesure d'offrir un service d'annuaire commercialement exploitable.
40. Cette situation est à l'évidence totalement contraire aux objectifs du législateur et nous attendons du DETEC qu'enfin cette situation prenne fin.

Nous restons à votre entière disposition pour répondre aux éventuelles questions que vous pourriez avoir ou vous transmettre toutes pièces complémentaires utiles à votre appréciation.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et vous prions de croire à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

ZIP.ch SA
Alexandre de Senger

Ann. ment.