

**Décision du Directeur général  
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes  
en date du 23 mars 2009  
portant mise en demeure de la société Free SAS  
de se conformer aux obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires  
relatives à la conservation des numéros fixes**

Le Directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE) et notamment ses articles L. 44, D. 406-18 et D. 406-19 ;

Vu le décret n° 2006-82 du 27 janvier 2006 relatif à la conservation du numéro prévue à l'article L. 44 du code des postes et des communications électroniques, notamment son article 2 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, approuvé par la décision n° 2006-0044 de l'Autorité en date du 10 janvier 2006 et modifié par la décision n° 2007-0705 en date du 26 juillet 2007, notamment ses articles 19 à 21 ;

Vu le courrier de l'association Familles rurales, en date du 22 décembre 2008, demandant l'ouverture d'une procédure de sanction à l'encontre de plusieurs opérateurs ;

Vu le courrier du Chef du service juridique de l'Autorité en date du 14 janvier 2009, adressé à la société Free SAS l'informant de l'ouverture d'une procédure de sanction prévue à l'article L. 36-11 du CPCE et désignant les rapporteurs ;

Vu l'ensemble des éléments versés au dossier d'instruction ;

Après examen du rapport d'instruction ;

## **I. Saisine et procédure**

Par courrier adressé au Directeur général de l'Autorité, en date du 22 décembre 2008 et reçu le 23 décembre 2008 susvisé (« la saisine »), l'association Familles rurales a demandé à l'Autorité l'ouverture d'une procédure de sanction. Elle allègue que divers opérateurs, notamment l'opérateur Free<sup>1</sup>, ne respecteraient pas les obligations légales et réglementaires relatives à la conservation des numéros fixes.

---

<sup>1</sup> FREE, SAS au capital de 3 032 762 euros, siège social : 8 rue de la Ville l'Evêque F-75008 Paris, enregistrée au RCS Paris sous le n° 421 938 861. Free est déclarée auprès de l'ARCEP en tant qu'opérateur fournisseur du service téléphonique au public.

Par courrier en date du 14 janvier 2009 susvisé, le Chef du service juridique de l'Autorité a ouvert à l'encontre de la société Free SAS (ci-après « Free ») la procédure prévue à l'article L. 36-11 du CPCE, portant sur un éventuel non-respect des dispositions des articles L. 44, D. 406-18 et D. 406-19 du CPCE.

Par courrier en date du 27 janvier 2009, les rapporteurs ont adressé un questionnaire à la société Free dans le cadre de l'instruction, lequel était accompagné d'une demande de transmission des principaux documents permettant d'attester des informations transmises au moyen du questionnaire précité, notamment une copie des conditions contractuelles relatives à la conservation du numéro entre la société Free et les opérateurs concernés. Il était également demandé la transmission des conditions contractuelles des services que la société Free propose à la clientèle résidentielle, en particulier celles encadrant la mise en œuvre de la conservation du numéro, ainsi que tous les éléments éventuels permettant l'appréciation par les rapporteurs du respect des articles L. 44, D. 406-18 et D. 406-19 du CPCE.

Par courrier en date du 6 février 2009 et reçu le 9 février 2009, la société Free a fourni à l'Autorité une réponse au questionnaire. Les rapporteurs ont adressé un nouveau courrier de demande d'informations en date du 11 février 2009. La société Free a communiqué une réponse complémentaire par courrier en date du 17 février 2009, reçue le 18 février 2009.

## **II. Cadre réglementaire**

Les opérateurs sont tenus de proposer à leurs abonnés les offres permettant à ces derniers de conserver leurs numéros lorsqu'ils changent d'opérateur, conformément aux articles L. 44 et D.406-18 susvisés, depuis le premier avril 2007 concernant les numéros géographiques et les numéros non géographiques fixes (art. 2 du décret n° 2006-82 du 27 janvier 2006 susvisé).

## **III. Exposé des faits**

### a. - Eléments tirés de la saisine de l'association Familles rurales

Dans sa saisine, l'association Familles rurales indique que « *l'ensemble des opérateurs [...] n'ouvre pas automatiquement droit à la portabilité du numéro fixe* », et nomme l'opérateur Free. L'association indique avoir fait ce constat suite à l'impossibilité technique de souscrire à une offre de l'opérateur avec demande de conservation du numéro pour certaines catégories de numéros fixes, ce qui constituerait un non-respect du droit à la conservation des numéros fixes. Ceci serait corroboré par les conditions particulières relatives aux modalités de mise en œuvre de la portabilité, stipulées dans les conditions générales de services de cet opérateur.

La procédure prévue à l'article L. 36-11 a été ouverte à l'encontre de Free sur la base de cette saisine et de ce témoignage. Ce courrier a été versé au dossier d'instruction.

b. - Eléments tirés d'une mesure d'instruction visant à évaluer les conditions de souscription à l'offre de Free avec demande de conservation d'un numéro géographique

Il ressort de l'instruction, notamment du procès verbal dressé par les rapporteurs et versé au dossier d'instruction, qu'il n'est pas possible de souscrire à l'offre de service de l'opérateur Free avec demande de conservation du numéro, lorsque cette demande concerne un numéro qui n'a pas été initialement attribué à l'opérateur France Télécom, que le mode de commercialisation soit par le biais du site internet de l'opérateur (accessible à l'adresse [www.free.fr](http://www.free.fr)) ou par le biais d'un conseiller clientèle accessible par voie téléphonique (accessible par le biais du numéro de téléphone 1044).

Ainsi, la page internet de souscription indique, en réponse, une « *ligne incompatible* », et le conseiller clientèle joint par téléphone oppose que seul un numéro France Télécom peut être porté dans le cadre de l'offre Freebox.

c. - Eléments tirés des conditions contractuelles de la société Free

Le chapitre 1 des conditions générales de vente des services haut débit de Free (version du 1<sup>er</sup> février 2009, déclarée par Free dans son courrier du 17 février 2009 comme étant applicables sur les questions de portabilité), définit la portabilité comme étant une « *option dans le cadre du Dégrouper Total ou Freebox Only permettant de recevoir sur la ligne Freebox les communications à destination du numéro préalablement attribué à l'accès établi au nom de France Télécom ou, sous réserve d'éligibilité, du précédent opérateur. La portabilité est une option irréversible inhérente à l'accès. Le déménagement de l'Usager entraîne la perte de la portabilité. » (soulignement ajouté).*

Il est par ailleurs précisé dans la partie « 6.2 attribution du numéro de téléphone » que « *cette option est valable uniquement au moment de l'inscription et est définitive, sauf en cas de déménagement ou de résiliation qui entraînent la perte de la portabilité. [...] En outre, il est rappelé que le déménagement de l'Usager entraînera la perte de la portabilité du numéro dans le cas où cette option a été souscrite par l'Usager, étant précisé que l'Usager dispose de la faculté de récupérer pour l'accès Free Haut Débit ouvert à sa nouvelle adresse le numéro Freebox attribué à l'ancienne adresse en s'identifiant sur sa console de gestion de compte. » (soulignement ajouté).*

Deux restrictions au droit à la portabilité y apparaissent donc, liées, d'une part, au « *numéro préalablement attribué à l'accès établi au nom de France Télécom ou, sous réserve d'éligibilité, du précédent opérateur* », et, d'autre part, au fait que « *le déménagement de l'Usager entraîne la perte de la portabilité* ».

La première de ces restrictions correspond au constat fait au §b.

d. - Eléments tirés de la réponse de la société Free aux demandes d'information des rapporteurs

La portabilité des numéros fixes est mise en œuvre dans le secteur de la téléphonie fixe par le biais d'accords contractuels régissant de manière bilatérale et réciproque la conservation des numéros, conformément à l'article L. 44 susvisé, qui dispose que « *les opérateurs prévoient les dispositions nécessaires dans les conventions d'accès et d'interconnexion, à des tarifs reflétant les coûts correspondants* ». Le courrier des rapporteurs en date du 27 janvier 2009 s'est donc notamment attaché à demander à la société Free de leur communiquer les conventions conclues avec d'autres opérateurs relatives à la conservation des numéros, permettant d'attester du fonctionnement de ces mécanismes.

La société Free s'est, dans un premier temps, limitée à mentionner, par courrier en date du 6 février 2009, que la conservation du numéro fonctionnait dans tous les cas, sans apporter aucun des éléments quantitatifs demandés, ni apporter aucun élément de preuve tangible à l'appui de sa réponse. Free n'a notamment transmis aux rapporteurs aucune des conventions de portabilités précitées, ni aucun élément attestant de leur existence.

Sur ce constat, les rapporteurs ont adressé un nouveau courrier en date du 11 février 2009, réitérant leurs demandes.

Dans un second courrier reçu le 17 février 2009, la société Free a transmis un document présentant des « *spécifications techniques d'accès au service de la portabilité* », qu'elle déclare être applicables entre elle et les autres opérateurs.

Ce document, versé au dossier d'instruction, est de nature essentiellement technique et ne comporte pas de mention permettant de lui reconnaître une nature contractuelle (absence de mention des parties, absence de signatures, etc.). Il en résulte que Free n'apporte pas la preuve que le mécanisme dont elle se prévaut a été souscrit par d'autres opérateurs, et que ce mécanisme est effectivement mis en œuvre avec ces derniers.

[...]

f. – Eléments tirés des réclamations formées par des abonnés auprès des services de l'Autorité

Enfin, deux consommateurs ont rapporté, par courrier électronique, aux services de l'Autorité (« Mission relation avec les consommateurs ») des incidents dans le traitement de leurs demandes de portabilité impliquant la société Free. Ces courriers ont été versés au dossier d'instruction. Ces deux cas sont des demandes de portabilité « sortante » (du réseau de Free vers le réseau du nouvel opérateur auprès duquel ces consommateurs ont souscrit), ils apportent un élément d'appréciation supplémentaire dans la mesure où la conservation des numéros fonctionne en pratique, entre opérateurs, sur la base d'accords bilatéraux réciproques, et que les dispositions prévoyant le droit pour les abonnés à conserver leur numéro lorsqu'ils changent d'opérateur ne distinguent pas la teneur de l'obligation découlant du droit des abonnés selon que l'opérateur est « receveur » ou « donneur », comme précisé à l'article L. 44 du CPCE « *les opérateurs sont tenus de proposer [...] à leurs abonnés [...]* »..

#### IV. Constat des manquements

Il ressort de l’instruction que des éléments nombreux et concordants démontrent que, d’une part, la société Free n’a pas prévu avec tous les opérateurs pouvant être concernés les dispositions contractuelles lui permettant de traiter toutes les demandes de portabilité dans les conditions requises par les textes applicables, et que, d’autre part, les demandes de conservation de numéros des abonnés ne sont pas satisfaites dans tous les cas de figure (selon que la portabilité est « entrante » ou « sortante », « directe » ou « subséquente », et selon l’identité du deuxième opérateur impliqué dans la demande). Ces pratiques ne sont pas conformes aux articles L. 44 et D. 406-18 du CPCE susvisés, et constituent des manquements à ces dispositions.

De surcroît, les conditions générales de vente de la société Free n’apparaissent pas conformes aux articles L. 44 et D. 406-18 du CPCE susvisés, dans la mesure où :

- elles établissent une distinction, en termes d’éligibilité, selon que le numéro à porter est attribué à France Télécom ou provient d’autres opérateurs, et où ;
- elles limitent le droit à la conservation du numéro en cas de déménagement de l’abonné, dans une mesure excessive par rapport aux dispositions applicables, puisque l’article D. 406-18 du CPCE ne prévoit que des contraintes relatives à la couverture géographique liée au numéro affecté à l’abonné (« *la conservation du numéro [...] permet à l’abonné qui le demande de conserver son numéro géographique lorsqu’il change d’opérateur sans changer d’implantation géographique ou de conserver son numéro non géographique, fixe [...], lorsqu’il change d’opérateur tout en demeurant en métropole, dans un même département d’outre-mer, à Mayotte ou à Saint-Pierre-et-Miquelon* ») ;

ce qui constitue un manquement à ces dispositions.

Il y a, par ailleurs, lieu d’indiquer que, par le courrier reçu à l’Autorité le 6 février 2009, la société Free a déclaré qu’elle prévoyait « *l’optimisation du processus [de portabilité] via le passage à une entité commune à l’ensemble des opérateurs (APNF)* ».

Si l’existence d’une entité centralisée peut permettre de faciliter les relations inter-opérateurs et de développer des solutions de routage fiabilisé des appels vers les numéros portés, le fait que cette entité n’est pas effectivement mise en place à ce jour n’exonère d’aucune façon les opérateurs de leurs obligations réglementaires, puisque, conformément à l’article L. 44 du CPCE, les opérateurs « *[...] sont tenus de proposer [...] les offres permettant à ces derniers [abonnés] de conserver leur numéro géographique lorsqu’ils changent d’opérateur sans changer d’implantation géographique et de conserver leur numéro non géographique, fixe [...], lorsqu’ils changent d’opérateur tout en demeurant en métropole, dans un même département d’outre-mer, à Mayotte ou à Saint-Pierre-et-Miquelon* ».

Il ressort de l'instruction que les pratiques de la société Free, consistant notamment à :

- refuser la souscription à une offre avec demande de conservation du numéro sans motif légitime, et notamment lorsque le numéro n'a pas été initialement attribué à l'opérateur France Télécom ou ne correspond pas au numéro d'identification de l'accès téléphonique ;
- ne pas être en mesure de montrer que les modalités en vigueur pour le traitement des demandes de portabilité avec les opérateurs concernés lui permettent de respecter ses obligations en matière de portabilité des numéros ;
- ne pas être en mesure de traiter toutes les demandes de conservation du numéro (selon le type de numéro, selon les opérateurs concernés, ou selon que la portabilité est directe ou subséquente), dans le respect de la réglementation en vigueur ;
- limiter le droit à la portabilité précisé dans les conditions générales de vente notamment à certaines catégories d'opérateur et en cas de déménagement de l'abonné ;

constituent des manquements aux dispositions des articles L. 44 et D. 406-18 du CPCE susvisés relatives à la conservation du numéro.

Compte tenu de ces manquements et de l'ensemble des observations précédentes, il y a lieu de mettre en demeure la société Free SAS de se conformer aux dispositions réglementaires applicables à la conservation des numéros précitées.

**Décide :**

**Article 1<sup>er</sup>** - La société Free SAS est mise en demeure de respecter les dispositions relatives à la conservation du numéro prévues aux articles L. 44 et D. 406-18 du CPCE.

**Article 2** - La société Free SAS est mise en demeure de justifier, avant le 29 mai 2009, le respect des exigences prévues à l'article premier.

**Article 3** - La présente décision sera notifiée à la société Free SAS par le Chef du service juridique ou son adjoint.

Fait à Paris, le 23 mars 2009,

Le Directeur général,

Philippe DISTLER

[...] passages relevant des secrets protégés par la loi