

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2009-2010

---

24 NOVEMBER 2009

---

## Voorstel van resolutie strekkende tot de invoering van een *code of conduct* voor de mobiele telefoonoperatoren

(Ingediend door mevrouw Vanessa Matz en de heer Jean-Paul Procureur)

---

### TOELICHTING

---

De mobiele telefonie speelt de jongste jaren een grote rol in onze communicatie. Om de consumenten te beschermen heeft de wetgever bepalingen goedgekeurd in verband met de handelspraktijken en ook met elektronische communicatie in het bijzonder. Desondanks worden de consumentenrechten nog in heel wat situaties met voeten getreden. De consumentenorganisatie *Test-Aankoop* heeft hierop trouwens al meermaals gewezen.

Een eerste probleem heeft te maken met het aanbod, dat zo omvangrijk en verschillend is dat de consumenten moeilijk toegang krijgen tot de informatie. De operatoren ontwerpen nieuwe commerciële producten die almaar ingewikkelder en moeilijk met elkaar te vergelijken worden voor de consumenten.

Dit recht op toegankelijke informatie wordt nochtans door de wet gewaarborgd.

Eenzijds wordt in de wet betreffende de elektronische communicatie (1) het volgende bepaald: «De operatoren publiceren voor de consumenten vergelijkbare, geschikte en bijgewerkte informatie inzake de toegang tot hun netwerken en hun diensten alsook inzake het gebruik van die netwerken en die diensten.»

Daarnaast bepaalt de wet op de handelspraktijken (2): «Ten laatste op het ogenblik van het sluiten van de verkoop moet de verkoper te goeder trouw aan

---

(1) Artikel 111 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

(2) Artikel 30 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2009-2010

---

24 NOVEMBRE 2009

---

## Proposition de résolution visant à instaurer un code de conduite pour les opérateurs de téléphonie mobile

(Déposée par Mme Vanessa Matz et M. Jean-Paul Procureur)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

Le secteur de la téléphonie mobile a pris, depuis quelques années, une grande place dans nos modes de communication. Pour protéger les consommateurs, le législateur a adopté des dispositions liées aux pratiques de commerce et aussi concernant les communications électroniques en particulier. Malgré ces dispositions, il reste un grand nombre de situations où les droits du consommateur ne sont pas respectés, comme l'organisation de protection du consommateur *Test Achats* l'a souligné à plusieurs reprises.

Le premier problème est lié aux offres qui, en se multipliant et se diversifiant, ne facilitent pas l'accès à l'information pour les consommateurs. Les opérateurs construisent de nouveaux produits commerciaux de plus en plus complexes et difficiles à analyser pour les consommateurs.

Pourtant, cet accès à l'information est censé être garanti par la loi.

D'une part, dans la loi relative sur les communications électroniques (1), il est spécifié que: «les opérateurs publient pour les consommateurs des informations comparables, adéquates et à jour concernant l'accès à leurs réseaux et à leurs services ainsi que l'utilisation de ces réseaux et de ces services».

D'autre part, la loi sur les pratiques commerciales (2) confirme qu'«au plus tard au moment de la conclusion de la vente, le vendeur doit apporter de

---

(1) Article 111, § 1, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

(2) Article 30 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques de commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

de consument de behoorlijke en nuttige voorlichting geven betreffende de kenmerken van het produkt of de dienst en betreffende de verkoopsvoorwaarden, rekening houdend met de door de consument uitgedrukte behoefte aan voorlichting en rekening houdend met het door de consument meegedeelde of redelijkerwijze voorzienbare gebruik.»

Ondanks al deze verplichtingen is de informatie niet altijd duidelijk en overzichtelijk voor de consument. Hij kan de verschillende aanbiedingen niet simpelweg met elkaar vergelijken. Dat is bijvoorbeeld niet het geval in Frankrijk waar een gestandaardiseerde informatiefiche bestaat. Daar kunnen de consumenten de aanbiedingen makkelijk vergelijken aangezien de informatie in een globale tabel staat (1). Wij hebben trouwens een wetsvoorstel ingediend dat ertoe strekt de operatoren hiertoe te verplichten (stuk Senaat, nr. 4-1509/1, 2009-2010).

De ombudsdienst telecommunicatie pleit in zijn verslag 2008 ook voor meer transparante informatie vooraf om te voorkomen dat nadien discussies ontstaan. Volgens deze dienst: «Door de promoties en tarieven die enkel op de website vermeld staan regelmatig te laten veranderen, is het moeilijk voor klanten om bij het niet naleven van de afspraken hun voordelen op te eisen. Tegelijkertijd zadelen de operatoren de klanten vaak ongemerkt op met contractverplichtingen waarvan de klant vaak niets afweet.»

Het tweede probleem heeft te maken met de hernieuwing van de contracten. De wet bepaalt dat de operatoren in alle contracten met een abonnee de voorwaarden voor de verlenging van het contract moeten opnemen (2) en dat, als deze verlenging stilzwijgend gebeurt, dit in vet gedrukte letters moet worden vermeld (3) in het contract.

Als deze verlenging op afstand wordt uitgevoerd, moet de abonnee daar een schriftelijke bevestiging van toegestuurd krijgen (4).

Deze wettelijke bepalingen blijken echter niet altijd te worden nageleefd en de consumenten krijgen de bevestiging ook niet altijd op papier. Dergelijke contractverlenging is dan ook bedrieglijk en onwettig. De verplichting om de consument te informe-

(1) «Avis du Conseil national de la Consommation relatif à la mise à disposition des fiches d'information standardisées dans la communication électronique» van 15 maart 2006.

(2) Artikel 108, § 1, e), van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

(3) Artikel 39bis, § 1, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

(4) Artikel 79, § 1, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

bonne foi au consommateur les informations correctes et utiles relatives aux caractéristiques du produit ou du service et aux conditions de vente, compte tenu du besoin d'information exprimé par le consommateur et compte tenu de l'usage déclaré par le consommateur ou raisonnablement prévisible.»

Malgré ces obligations, les informations ne sont pas toujours très claires et transparentes pour le consommateur. Il ne lui est pas facile de comparer des offres d'un simple coup d'oeil, contrairement à la situation en France où une fiche d'information standardisée existe. Celle-ci permet aux consommateurs de comparer les offres rapidement car toutes les informations sont regroupées en un seul tableau pour chacune des offres (1). Nous avons d'ailleurs déposé une proposition de loi visant à imposer cette obligation aux opérateurs (doc. Sénat, n° 4-1509/1, 2009-2010).

Le Service de médiation pour les télécommunications, dans son rapport 2008, plaide aussi pour une plus grande transparence dans les informations préalables afin d'éviter toute discussion ultérieure. Selon ce service: «Lorsque les promotions et les tarifs, mentionnés uniquement sur le website, changent régulièrement, il devient difficile pour les clients de réclamer leurs avantages en cas de non-respect des accords. D'autre part, les opérateurs imposent souvent de manière discrète des obligations contractuelles aux clients, sans que ceux-ci en aient conscience.»

Le second problème est associé à la reconduction des contrats. La loi stipule que les opérateurs doivent insérer, dans tous les contrats conclus avec un abonné, les conditions de renouvellement de ce contrat (2) et que si cette reconduction est tacite, ils doivent inscrire cette clause en caractères gras (3) dans le contrat.

Par ailleurs, lorsque cette reconduction est réalisée à distance, une confirmation écrite doit être envoyée à l'abonné (4).

Cependant, il apparaît que cet ensemble de dispositions légales n'est pas toujours respecté et que les consommateurs ne reçoivent pas toujours cette confirmation par écrit. Cette pratique rend donc ces reconductions de contrats totalement abusives et

(1) «Avis du Conseil national de la Consommation relatif à la mise à disposition des fiches d'information standardisées dans la communication électronique» du 15 mars 2006.

(2) Article 108, § 1<sup>er</sup>, e), de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

(3) Article 39bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

(4) Article 79, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

ren en raad te geven over wat voor hem het beste aanbod is (1), wordt dus niet nageleefd.

Hetzelfde geldt voor wijzigingen van de voorwaarden van het contract: operatoren voeren soms eenzijdig wijzigingen in het contract door waardoor er prijsstijgingen komen die strijdig zijn met de wet.

Het derde probleem is de duur van het contract. De wet beperkt de duur niet, maar bepaalt dat een contract voor onbepaalde termijn zonder dat daarin een redelijke opzegtermijn wordt bepaald niet kan worden ondertekend en dat een contract niet voor een onredelijke termijn kan worden verlengd (2). De wet licht niet nader toe wat deze redelijke of onredelijke termijn inhoudt, zodat er dan ook misbruiken bestaan en soms contracten van 36 maanden worden gesloten. De indieners van dit voorstel vinden een beperking tot 12 maanden voldoende om bijvoorbeeld de problemen op te lossen van iemand die naar het buitenland verhuist of zijn communicatiegewoontes wenst te veranderen. Wij hebben trouwens ook een voorstel ingediend inzake deze beperking (3).

De laatste twee problemen hebben te maken met onduidelijkheden in de wet. Er staat immers dat de operatoren in ieder contract moeten opnemen wat de voorwaarden zijn voor eventuele schadevergoedingen en terugbetalingen als de in het contract gewaarborgde kwaliteit van de dienstverlening niet wordt gehaald, evenals de mogelijkheden om geschillen te regelen, met inbegrip van het eventueel indienen van een klacht bij de ombudsdienst telecommunicatie (4). De operatoren nemen echter zelden hun verantwoordelijkheid terzake op.

Storingen op het netwerk hebben wel grote gevolgen voor de klanten; het is dan ook logisch dat de operatoren de klanten een gepaste schadevergoeding betalen.

Operatoren moeten ook hun verantwoordelijkheid opnemen inzake de klachtenbehandeling en moeten er alles aan doen om zo snel mogelijk en met respect voor de consumentenrechten ieder geschil met een klant op te lossen.

(1) Artikel 111 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

(2) Artikel 32, 16 en 17 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

(3) Wetsvoorstel nr. 4-1085/1 tot wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie teneinde de overeenkomsten inzake mobiele telefonie te reglementeren en de naleving van de consumentenrechten te waarborgen.

(4) Artikel 108, § 1, f en g, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

illicites. L'obligation d'information et de conseil pour orienter le consommateur vers l'offre qui lui correspond le mieux (1) n'est donc pas respectée.

Il en est de même pour les modifications dans les conditions du contrat : les opérateurs pratiquent parfois des modifications unilatérales des contrats où les prix sont augmentés en opposition avec la loi.

Le troisième problème concerne la durée du contrat. La loi ne la limite pas mais stipule qu'il n'est pas possible de signer un contrat pour une durée indéterminée, sans spécifier un délai raisonnable de résiliation ou encore de proroger un contrat pour une durée déraisonnable (2). Ces notions de délai raisonnable ou déraisonnable n'étant pas précisées dans la loi, il apparaît que certains abus existent sur le marché et que des contrats sont conclus pour des durées de 36 mois. Les auteurs de cette proposition considèrent qu'une limitation à 12 mois permettrait de régler les problèmes rencontrés par les personnes désirant partir vivre dans un pays étranger ou simplement voulant modifier leurs habitudes en matière de communication. Nous avons d'ailleurs déposé une proposition de loi pour imposer cette limitation (3).

Les deux derniers problèmes sont associés à un manque de précision dans la loi. En effet, il est inscrit que les opérateurs doivent insérer dans tout contrat « les conditions et modalités d'indemnisation et de remboursement éventuellement applicables dans les cas où les niveaux de qualité des services prévus dans le contrat ne sont pas atteints », ainsi que « les modalités de règlement des litiges, en ce compris l'introduction éventuelle d'un recours ou d'une plainte auprès du service de médiation pour les télécommunications » (4). Malheureusement, les opérateurs ne prennent que très rarement leurs responsabilités dans ces domaines.

Pourtant, lorsque les dysfonctionnements sur un réseau ont des répercussions importantes sur les clients, il est logique que les opérateurs indemnisent en juste proportion du dommage, les consommateurs lésés.

Dans le même ordre d'idée, les opérateurs doivent prendre leurs responsabilités en ce qui concerne le traitement des plaintes et doivent tout mettre en œuvre pour analyser dans les plus brefs délais et dans le respect des droits des consommateurs tout litige qui les opposerait à un client.

(1) Article 111 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

(2) Article 32, 16 et 17, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

(3) Proposition de loi n° 4-1085/1 modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques visant à réglementer les contrats de téléphonie mobile en assurant le respect des droits du consommateur.

(4) Article 108, § 1<sup>er</sup>, f et g, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

De ombudsdienst kreeg 23 829 klachten in 2008 en spoort de operatoren ertoe aan een betere klantendienst uit te bouwen waar consumenten met hun vragen, opmerkingen en klachten terecht kunnen. Het zou immers veel eenvoudiger zijn dat de meeste klachten rechtstreeks tussen de operator en de klant worden geregeld, in plaats van via de ombudsdienst.

Het aantal klachten over sms'en met toeslag bijvoorbeeld blijft stijgen: 1 586 klachten in 2008 tegenover 1 412 in 2007. Zij worden vaak aangerekend aan klanten die daar niet om gevraagd hebben. Als bijvoorbeeld de vroegere eigenaar van een nummer dat opnieuw wordt toegekend, ooit een aanvraag had gedaan voor sms'en met toeslag, worden zij nog steeds naar dat nummer gestuurd.

De operatoren zouden de klanten die niet om deze dienst gevraagd hebben, moeten vergoeden. Om het probleem met betrekking tot het aantonen van de verantwoordelijkheid te regelen, werd trouwens een wetsvoorstel ingediend om de klant de mogelijkheid te geven bij het afsluiten van een contract sms'en met toeslag te weigeren (1).

Uit dit alles blijkt dat consumenten slachtoffers kunnen worden op de mobiele telefoonmarkt. De meeste aspecten zitten reeds vervat in de wetgeving. De indieners richten zich dan ook tot de regering om een code of conduct uit te werken met de operatoren zodat zij hun verantwoordelijkheid opnemen en zich ertoe verbinden de consumentenrechten te eerbiedigen. Uiteraard moet deze code of conduct er komen en moet iedere operator die zich er niet aan houdt, vervolgd kunnen worden voor bedrieglijke verkoopspijktijken overeenkomstig de wet op de handelspraktijken (2).

\*  
\* \*

(1) Wetsvoorstel nr. 4-1085/1 tot wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie teneinde de overeenkomsten inzake mobiele telefonie te reglementeren en de naleving van de consumentenrechten te waarborgen.

(2) Artikel 94/6, §2, 2°, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

Le Service de médiation, qui a enregistré 23 829 plaintes en 2008, encourage, lui-aussi, tous les opérateurs à mettre à la disposition du public un meilleur service clientèle auprès duquel les consommateurs pourront effectivement adresser leurs questions, remarques et plaintes. Il serait, en effet, plus simple qu'une grande partie des plaintes soient réglées directement entre l'opérateur et le consommateur, au lieu d'être renvoyée au Service de médiation.

Le nombre de cas de plaintes liées aux SMS surtaxés ne fait, par exemple, qu'augmenter: 1 586 plaintes enregistrées en 2008 contre 1 412 en 2007. Ceux-ci sont souvent facturés à des clients qui n'en ont pas fait la demande. En effet, il suffit que l'ancien propriétaire d'un numéro qui a été réattribué, ait fait cette demande précédemment pour que des SMS surtaxés continuent à être envoyés sur ce numéro.

Il serait constructif que les opérateurs prennent leurs responsabilités dans ce domaine et remboursent les clients n'ayant pas sollicité ce service. Pour régler ce problème de preuve de la responsabilité, une proposition de loi a d'ailleurs été déposée pour permettre au client d'avoir le choix, dès la signature du contrat, de refuser tout SMS surtaxé (1).

Tous ces éléments mis ensemble montrent à quel point le consommateur peut être une victime du marché de la téléphonie mobile. Les éléments étant déjà inclus, pour la plupart, dans la loi, les auteurs de cette proposition ont préféré se tourner vers le gouvernement pour qu'il mette en place un code de conduite avec les opérateurs du secteur afin qu'ils prennent davantage leurs responsabilités et qu'ils s'engagent à respecter les droits du consommateur. Il est évident que ce code de conduite doit être instauré et que tout opérateur qui ne le respecterait pas pourra être poursuivi pour pratique commerciale trompeuse conformément à la loi sur les pratiques de commerce (2).

Vanessa MATZ.  
Jean-Paul PROCUREUR.

\*  
\* \*

(1) Proposition de loi n° 4- 1085/1 modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques visant à réglementer les contrats de téléphonie mobile en assurant le respect des droits du consommateur.

(2) Article 94/6, §2, 2°, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

## VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. Aangezien een gsm een van de meest gebruikte communicatiemiddelen is geworden;

B. Aangezien de aanbiedingen almaar ingewikkelder worden en de operatoren hun verplichting om te informeren en te adviseren niet altijd nakomen en consumenten wegens het gebrek aan transparantie in de sector vaak een te hoog forfait betalen in verhouding tot wat zij echt nodig hebben;

C. Aangezien bepaalde contractverlengingen niet conform de wet verlopen als zij op afstand plaatsvinden en niet gevolgd worden door een brief of enige andere duurzame informatiedrager met de overeengekomen voorwaarden;

D. Aangezien sommige operatoren eenzijdig prijsverhogingen doorvoeren;

E. Aangezien operatoren de klanten niet of onvoldoende in verhouding tot de geleden schade vergoeden bij pannes op het netwerk;

F. Aangezien operatoren alle klachtendossiers van hun klanten moeten behandelen met respect voor de consumentenrechten en hun verantwoordelijkheid moeten opnemen als zij hun verplichtingen niet nakomen;

Vraagt de regering :

1. een werkgroep op te richten met vertegenwoordigers van de sector van de mobiele telefonie, vertegenwoordigers van de bevoegde ministers en vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties om een code of conduct op te stellen die de hele sector van de mobiele telefonie moet naleven;

2. deze code of conduct op te stellen opdat de mobiele telefoonoperatoren zich ertoe verbinden om ten minste :

— de op de markt beschikbare producten transparanter te maken;

— de presentatie van de aanbiedingen te uniformiseren en het de consumenten makkelijker te maken om de aanbiedingen te vergelijken;

— de duur van een contract voor mobiele telefonie te beperken tot 12 maanden;

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

A. Considérant que les GSM sont devenus un des modes de communication les plus utilisés;

B. Considérant que les offres deviennent de plus en plus complexes et que les opérateurs ne respectent pas toujours leur obligation d'information et de conseil et que le manque de transparence du secteur implique que certains consommateurs se retrouvent très souvent avec un forfait trop élevé par rapport à leurs besoins réels;

C. Considérant que certaines reconductions de contrats ne se font pas conformément à la loi car elles sont faites à distance et ne sont pas suivies de l'envoi d'un écrit ou de tout autre support durable contenant les conditions décidées;

D. Considérant que certains opérateurs pratiquent des augmentations de prix unilatéralement;

E. Considérant que les opérateurs n'indemnisent pas ou pas de façon proportionnelle aux dommages occasionnés, les clients lors de dysfonctionnement de leur réseau;

F. Considérant que les opérateurs doivent traiter tous les dossiers de plaintes de leurs clients dans le plus grand respect des droits des consommateurs et prendre leurs responsabilités lorsque ce sont eux qui n'ont pas respecté leurs obligations;

Demande au gouvernement :

1. de mettre en place un groupe de travail, regroupant des représentants du secteur de la téléphonie mobile, des représentants des ministres compétents et des représentants des associations défendant les droits des consommateurs pour rédiger un code de conduite que l'ensemble des opérateurs de téléphonie mobile s'engagera à suivre;

2. d'établir ce code de conduite pour que les opérateurs de téléphonie mobile s'engagent, au minimum, à :

— accroître la transparence quant aux produits disponibles sur le marché;

— uniformiser la présentation des offres et rendre la comparaison des offres plus aisée pour les consommateurs;

— limiter la durée des contrats de téléphonie mobile à 12 mois;

— een schriftelijke bevestiging of een bevestiging op enige andere duurzame informatiedrager te sturen van iedere verlenging van een contract of van iedere wijziging van de voorwaarden van een op afstand gesloten contract;

— de consument correct te adviseren inzake de tariefplankeuze op basis van zijn noden;

— hun verantwoordelijkheid op te nemen en binnen redelijke termijnen schadevergoedingen in verhouding tot de geleden schade te betalen aan klanten die hinder ondervonden van netwerkproblemen;

— klachten onpartijdig (iedere klacht moet worden bestudeerd) en objectief te behandelen om te erkennen wanneer de klant niet verantwoordelijk is voor de schade;

3. deze *code of conduct* te evalueren.

23 oktober 2009.

— envoyer une confirmation écrite ou sur tout autre support durable de toute reconduction de contrat ou toutes modifications des conditions du contrat conclues à distance;

— conseiller correctement le consommateur dans son choix de plan tarifaire en fonction de ses besoins;

— prendre ses responsabilités quant aux indemnités à verser aux clients lésés suite à des problèmes de dysfonctionnement du réseau et à les indemniser dans des délais raisonnables et en proportion aux dommages occasionnés;

— faire preuve d'impartialité dans le traitement des plaintes (toute plainte doit être considérée) et d'objectivité pour reconnaître les éléments où le client n'est pas responsable des dommages;

3. de prévoir une évaluation de ce code de conduite.

23 octobre 2009.

Vanessa MATZ.  
Jean-Paul PROCUREUR.