

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. M. POIARES MADURO

présentées le 16 mars 2004¹

I — Introduction, cadre juridique, phase précontentieuse et procédure

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 14 de la directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 1998, concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel².

2. La Commission soutient que la république d'Autriche n'a pas adopté les dispositions nécessaires à la transposition correcte de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10, qui énonce l'obligation, pour chaque État membre, d'assurer que la facturation

périodique de base des services de télécommunications fournis par l'intermédiaire du réseau fixe comporte un niveau de détail qui permette la vérification et le contrôle des frais inhérents à l'utilisation des services téléphoniques publics.

3. La directive 98/10, qui a déjà donné lieu à deux recours en manquement, l'un contre la République italienne et l'autre contre la République française, relatifs à des manquements au demeurant non contestés par lesdits États membres³, vise, selon les termes exprès de son article 1^{er}, paragraphe 1, deuxième alinéa, à garantir la mise à disposition, dans l'ensemble de la Communauté, de services téléphoniques publics fixes de bonne qualité et à définir l'ensemble des services auxquels tous les utilisateurs, y compris les consommateurs, devraient avoir accès à un prix abordable.

1 — Langue originale: le portugais.

2 — JO L 101, p. 24.

3 — Arrêts du 7 décembre 2000, Commission/Italie (C-423/99, Rec. p. I-11167), et du 13 juin 2002, Commission/France (C-286/01, Rec. p. I-5463).

4. À cet effet, l'article 14 de la directive 98/10, relatif à la facturation détaillée, à la numérotation au clavier et à l'interdiction sélective des appels, prévoit que:

«1. Afin d'assurer que les utilisateurs peuvent, par l'intermédiaire des réseaux téléphoniques publics fixes, accéder le plus rapidement possible:

[...]

— à la facturation détaillée et à l'interdiction sélective des appels, sur demande,

les États membres peuvent désigner un ou plusieurs opérateurs pour fournir ces compléments de service à la plupart des utilisateurs du téléphone au plus tard le 31 décembre 1998 et assurer qu'ils seront disponibles pour tous au plus tard le 31 décembre 2001.

[...]

2. Sous réserve des exigences de la législation applicable en matière de protection des données à caractère personnel et de la vie privée, comme la directive 95/46/CE et la directive 97/66/CE, les factures détaillées font apparaître un niveau de détail suffisant pour permettre la vérification et le contrôle des frais inhérents à l'utilisation du réseau téléphonique public fixe et/ou des services téléphoniques publics fixes.

La facturation détaillée de base est disponible sans frais supplémentaires pour l'utilisateur. S'il y a lieu, une présentation encore plus détaillée peut être proposée à l'abonné à un tarif raisonnable ou gratuitement. Le niveau de base de la facturation détaillée peut être fixé par les autorités réglementaires nationales.

Les appels qui sont gratuits pour l'abonné appelant, y compris les appels aux lignes d'assistance, ne sont pas indiqués sur la facture détaillée de l'abonné appelant».

5. Il paraît utile de relever, à cet égard, que la directive 98/10 dont la transposition est en cause dans la présente affaire est abrogée depuis le 25 juillet 2003, conformément à l'article 26 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à un cadre réglementaire

commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre»)⁴. La directive 98/10 a ainsi été remplacée par un nouveau cadre réglementaire constitué par la directive 2002/21, la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive «autorisation»)⁵, la directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive «accès»)⁶, et la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»)⁷.

6. Cette dernière directive 2002/22 s'inscrit, en ce qui concerne la question du contrôle des dépenses par la facturation détaillée, dans la continuité de la directive 98/10 qu'elle remplace⁸.

7. Il est vrai que ce n'est pas la transposition et l'interprétation de la nouvelle directive 2002/22 qui sont ici en cause, mais bien celles de la directive 98/10, entre-temps abrogée. Il est intéressant de souligner, en tout état de cause, que les orientations des deux directives sont essentiellement identiques pour ce qui est de la facturation détaillée. Ainsi, la directive 2002/22 énonce elle aussi l'obligation de prévoir une facturation détaillée de base qui permette de vérifier et de contrôler les dépenses inhérentes à l'utilisation du réseau téléphonique public. Cette directive précise le sens et la portée de la facturation détaillée de base de façon exhaustive et sans aucun élément de discontinuité par rapport à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10⁹.

8. La directive 98/10 devait être transposée par les États membres, en vertu de son article 32, paragraphe 1, avant le 30 juin 1998.

9. Par lettre du 23 septembre 1998, le gouvernement autrichien a informé la Commission que la directive 98/10 avait été

4 — JO L 108, p. 33.

5 — JO L 108, p. 21.

6 — JO L 108, p. 7.

7 — JO L 108, p. 51.

8 — Cette continuité est bien visible, en particulier, au quinzième considérant de la directive 2002/22, qui dispose que «[l]e caractère abordable du service téléphonique est lié à l'information que les utilisateurs reçoivent concernant les dépenses d'utilisation du téléphone ainsi que le coût relatif de l'utilisation du téléphone par rapport à d'autres services; il est également lié à la capacité des consommateurs de maîtriser leurs dépenses. Le caractère abordable du service implique donc de conférer un certain pouvoir aux consommateurs par le truchement des obligations de service universel auxquelles sont soumises les entreprises désignées pour les assumer. Ces obligations portent sur la fourniture d'un niveau déterminé de facturation détaillée [...]».

9 — En effet, l'annexe I de la directive 2002/22 prévoit que les États membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales «puissent fixer le niveau de détail minimum des factures que les opérateurs [...] fournissent gratuitement aux consommateurs pour leur permettre:

i) de vérifier et de contrôler les frais inhérents à l'utilisation du réseau téléphonique public en position déterminée et/ou des services téléphoniques associés accessibles au public, et

ii) de surveiller correctement leur utilisation et les dépenses qui en découlent et d'exercer ainsi un certain contrôle sur leurs factures.

Le cas échéant, une présentation plus détaillée peut être proposée aux abonnés à un tarif raisonnable ou à titre gratuit».

transposée en droit autrichien en vertu du Telekommunikationsgesetz (loi fédérale sur les télécommunications, ci-après le «TKG») et de quatre décrets [la Rahmenrichtlinienverordnung (décret relatif à la directive-cadre), la Telekom-Tarifgestaltungsverordnung (décret sur la fixation des tarifs en matière de télécommunications), la Nummerierungsverordnung (décret sur le numérotage) et la Zusammenschaltungsverordnung (décret sur l'interconnexion)].

10. Parmi les diverses dispositions du TKG, il convient de signaler l'article 94, paragraphe 1, qui vise prétendument à transposer l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10. Cette disposition se lit comme suit:

«[L]es prix réclamés aux abonnés prennent en principe la forme d'une facture, qui doit faire apparaître un relevé des montants classés par types de tarifs. Si l'abonné en fait la demande, la facturation doit indiquer tous les montants, voire être plus détaillée encore en fonction de ce que prévoient les conditions générales de vente. Pour les facturations présentant un degré de détail plus poussé que la facturation standard, il peut être prévu dans les conditions générales de vente que ce service n'est pas gratuit. Le coût facturé pour ce service doit être déterminé en fonction des coûts occasionnés par la présentation plus détaillée.

[...]»

11. Par lettre du 20 avril 2001, la Commission a émis des réserves quant à la transposition correcte par le gouvernement autrichien de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10 et l'a invité, conformément à l'article 226 CE, à présenter ses observations dans un délai de deux mois.

12. Par lettre du 20 juin 2001, les autorités autrichiennes ont fait savoir à la Commission que l'article 94 du TKG satisfaisait aux exigences de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10, dans la mesure où la facturation de base prévue à l'article 94 de cette loi comportait un niveau de détail suffisant pour permettre à l'utilisateur de contrôler et de vérifier efficacement ses frais téléphoniques, conformément à la directive 98/10.

13. Le 20 décembre 2001, la Commission a émis un avis motivé dans lequel, réitérant ses réserves, elle a considéré que la facturation détaillée de base prévue par la république d'Autriche ne permettait en aucun cas un contrôle efficace des dépenses téléphoniques au sens de la directive 98/10 et a invité la république d'Autriche à prendre les mesures nécessaires à cet effet dans un délai de deux mois. Le gouvernement autrichien a répondu, par lettre du 27 février 2002, en confirmant son point de vue selon lequel l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10 avait été transposé correctement.

14. La Commission ayant conclu que, sur ce point, sa position et celle de la république d'Autriche divergeaient et que celle-ci ne se conformerait donc pas à ses obligations, elle a introduit un recours au titre de l'article 226 CE, par requête enregistrée au greffe de la Cour le 18 novembre 2002.

II — Les arguments des parties

A — L'argumentation de la Commission

15. La requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que, en ayant opté pour une facturation consistant en un relevé des montants uniquement classés par types de frais et ne faisant pas apparaître un niveau de détail suffisant pour garantir au consommateur un contrôle et une vérification efficaces, la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10;

2) condamner la république d'Autriche aux dépens de l'instance.

16. À l'audience, qui s'est tenue le 12 février 2004, les représentants de la république d'Autriche et de la Commission ont eu l'occasion de présenter leurs observations orales.

17. Selon la Commission, le gouvernement autrichien, en prévoyant, à l'article 94, paragraphe 1, du TKG, que les prestataires de services téléphoniques fournis par l'intermédiaire du réseau fixe sont tenus d'établir une facturation détaillée de base comportant uniquement un relevé des montants classés par types de dépenses, laisse la porte ouverte à une pratique des opérateurs consistant à regrouper, sur la facture, les montants par catégories d'appels, sans présenter chaque appel séparément.

18. Ainsi, comme l'illustre la facture de télécommunications soumise par le gouvernement autrichien à la Commission, la facturation détaillée de base, gratuite, exigée par l'article 94, paragraphe 1, du TKG consiste uniquement à répartir la valeur totale de la facture, relative à une période de facturation de deux mois, en divers montants correspondant à différentes catégories d'appels: appels régionaux, interrégionaux, internationaux et appels effectués auprès de chacun des opérateurs de téléphones mobiles. De même, l'ensemble des appels effectués pour accéder à des services en ligne ou à des services à valeur ajoutée

sont traités séparément. À l'intérieur de chacune de ces catégories, la facture mentionne uniquement le nombre d'appels passés, le nombre total des unités tarifaires utilisées et le coût global de chacune de ces catégories d'appels.

19. Pour la Commission, il découle expressément de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10 que le niveau de détail de la facturation de base doit être suffisant pour permettre à l'utilisateur de vérifier et de contrôler les dépenses qu'il encourt, ce qui n'est pas contesté par le gouvernement autrichien. Les parties divergent quant à la question de savoir si le niveau de détail de la facturation de base prévu en Autriche permet ou non à l'utilisateur de contrôler et de vérifier efficacement ces dépenses.

20. Le fait que l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10 établisse une distinction entre la facturation détaillée de base, gratuite, et les factures comportant un niveau de détail supérieur, qui peuvent être proposées aux clients moyennant des frais supplémentaires, ne contredit en rien, selon la Commission, la nécessité d'assurer un niveau de détail minimal des factures qui permette une vérification efficace des dépenses encourues par l'utilisateur. De l'avis de la Commission, c'est précisément cette possibilité de vérification que la république d'Autriche ne garantit pas.

21. Aux yeux de la Commission, la facturation détaillée de base prévue par la législation autrichienne ne fournit pas à l'utilisateur les informations suffisantes pour lui permettre de vérifier le coût de chaque appel effectué et, partant, de contrôler efficacement les frais découlant de l'utilisation des services téléphoniques. Parmi ces informations figurent celles qui permettent d'identifier la nature de l'appel, comme les préfixes du pays et/ou de la localité vers lesquels l'appel a été effectué, ainsi que les informations relatives à sa durée, à sa date et à son coût.

B — Arguments invoqués par la république d'Autriche

22. Le gouvernement autrichien rétorque que, en vertu du texte de la directive 98/10 et de l'objectif général qu'elle poursuit, il n'est pas nécessaire que chaque appel soit indiqué sur la facture pour qu'une vérification efficace des dépenses encourues par l'utilisateur puisse être effectuée.

23. Aux dires du gouvernement autrichien, les informations portées sur la facture détaillée standard autrichienne présentent un niveau de détail suffisant pour permettre la détection immédiate d'anomalies, de bizarreries ou d'erreurs, au moyen de la comparaison des montants figurant sur la

facture, regroupés par catégories d'appels, avec les montants correspondant à des factures précédentes. Cette comparaison permet, selon le gouvernement autrichien, de contrôler les montants facturés en vérifiant, notamment, les types d'appels ayant un coût particulièrement élevé ou en identifiant les communications plus nombreuses ou plus longues que la moyenne de celles précédemment effectuées.

24. Le gouvernement autrichien soutient également que, lorsque les clients ont des doutes quant à une facture, ils peuvent saisir une commission administrative de conciliation, qui dispose des données détaillées relatives aux appels effectués. En 2001, 1 418 réclamations concernant des factures téléphoniques ont été déposées auprès de ces commissions de conciliation. Aux yeux du gouvernement autrichien, ces réclamations n'auraient pas pu être formées si les factures, dans leur forme en vigueur, ne permettaient pas une vérification des montants et des irrégularités.

25. Le gouvernement autrichien affirme par ailleurs qu'il ne peut fixer pour les factures détaillées de base un niveau de détail supérieur à celui qui est envisagé à l'article 94 du TKG, car, dans le cas contraire, il en découlerait nécessairement l'une des deux conséquences inacceptables suivantes: soit cela rendrait superflue et vide de sens la

possibilité, expressément prévue à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10, d'établir des factures comportant un niveau de détail supérieur, soit les factures comportant ce niveau de détail plus poussé devraient inclure des informations si détaillées sur les appels téléphoniques passés (comme la mention complète du numéro d'appel) qu'il se produirait inévitablement un conflit avec le régime institué par la législation en vigueur relative à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, à savoir, notamment, la directive 97/66/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications¹⁰.

III — Appréciation

26. Il existe indubitablement d'importantes divergences entre les parties quant à trois aspects essentiels. La première concerne la détermination de ce qu'il faut entendre par niveau de détail minimal des factures suffisant pour permettre aux utilisateurs de vérifier et de contrôler efficacement les frais inhérents à l'utilisation des services téléphoniques. La deuxième divergence a trait à la question de savoir si un niveau de détail plus élevé de la facturation de base autrichienne a pour effet de rendre superflu le niveau de

10 — JO 1998, L 24, p. 1.

détail supplémentaire également prévu à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10. Enfin, la troisième porte sur la question de savoir si la république d'Autriche est effectivement dans l'impossibilité de prévoir une facturation standard comportant un niveau de détail supérieur, sous peine d'enfreindre le droit à la vie privée des utilisateurs.

A — La détermination du niveau de détail de la facturation de base suffisant pour permettre à l'utilisateur de contrôler ses dépenses

27. La directive 98/10 ne présente pas de définition précise de l'ensemble des informations devant être portées sur la facture détaillée de base disponible sans frais supplémentaires pour l'utilisateur. Cette circonstance se comprend aisément à la lecture de l'article 14, paragraphe 2, deuxième alinéa, de ladite directive, puisque cette disposition prévoit que les autorités réglementaires nationales peuvent fixer le niveau de base de la facturation détaillée. C'est manifestement selon le droit de chaque État membre que seront définis de façon concrète le niveau de détail devant figurer obligatoirement et gratuitement sur les factures téléphoniques et les niveaux de détail plus poussés que la facturation pourra inclure, hypothèse dans laquelle, en vertu des dispositions expresses de l'article 14, paragraphe 2, deuxième alinéa, la facturation pourra ne plus être gratuite.

28. L'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10 indique en tout état de cause les objectifs que la facturation détaillée de base vise à garantir. Il dispose ainsi que «[...] les factures détaillées font apparaître un niveau de détail suffisant pour permettre la vérification et le contrôle des frais inhérents à l'utilisation du réseau téléphonique public fixe et/ou des services téléphoniques publics fixes». Il découle de cette obligation expresse énoncée à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10 qu'il existe un niveau de détail minimal que les factures détaillées doivent respecter. C'est ce seuil minimal qu'il convient de fixer afin que la divergence entre la Commission et le gouvernement autrichien puisse être surmontée.

29. À cet effet, nous ne pouvons que rappeler que la directive 98/10 a été adoptée sur la base de l'article 100 A du traité CE (devenu, après modification, article 95 CE), dont le paragraphe 3 prévoit que «[l]a Commission, dans ses propositions prévues au paragraphe 1 en matière de [...] protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé [...]».

30. En ce sens, on ne peut évaluer le niveau de détail minimal qu'une facture doit comporter pour permettre à l'utilisateur des services téléphoniques, *en tant que consommateur*, de vérifier le montant qu'il dépensera au titre des appels téléphoniques effectués qu'en tenant compte du fait que le

législateur communautaire a souhaité garantir un niveau de protection élevé aux utilisateurs des services téléphoniques en imposant, obligatoirement et gratuitement, cette possibilité de contrôle et de vérification des dépenses au moyen de la facture.

notable d'indications en ce qui concerne les facteurs qui déterminent, au final, le coût de chaque appel et, partant, le montant à payer au titre de l'ensemble des appels passés au cours de la période considérée dans la facture.

31. Cela étant, il convient de définir quelles sont les informations minimales qui doivent être portées sur une facture afin de permettre à l'utilisateur de contrôler efficacement les dépenses qu'il encourt en utilisant les services téléphoniques.

32. À cet égard, il importe de relever que les dépenses inhérentes aux appels effectués consistent en la somme du coût individuel de chaque appel passé au cours de la période facturée. En outre, le coût de chaque appel n'est pas toujours le même, car il dépend de plusieurs facteurs, parmi lesquels la durée de l'appel, le pays, la localité ou l'opérateur (notamment de téléphonie mobile) du destinataire de l'appel, le jour de la semaine (il peut exister des tarifs spéciaux pour les appels effectués certains jours, en particulier le week-end), ainsi que l'heure même de l'appel (il peut en effet exister des tarifs qui varient selon l'heure de la journée).

33. Comme on peut aisément le constater au vu de ces éléments, les factures détaillées de base autrichiennes révèlent une absence

34. Bien que les factures autrichiennes opèrent une distinction entre différentes catégories d'appels, le coût de chaque appel à l'intérieur de chacune des catégories spécifiées peut effectivement varier en fonction d'éléments qui ne figurent tout simplement pas sur la facture. Étant donné qu'aucune information relative à ces éléments déterminants pour le coût de chaque appel ne figure sur la facture, le client ne pourra pas identifier chacun des appels lui étant imputés ni reconstituer le calcul réalisé pour fixer le montant indiqué sur la facture pour chacun de ces appels.

35. On peut ainsi tenter de formuler un critère permettant de déterminer quelles sont les informations minimales qui doivent figurer sur une facture détaillée de base en affirmant que, pour qu'il existe une possibilité effective de vérification et de contrôle des dépenses inhérentes aux appels téléphoniques effectués, il est indispensable, au minimum, selon les termes de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10, que le client puisse, en combinant les informations figurant sur la facture et les tarifs contractuellement fixés avec l'opérateur, vérifier le coût de chaque appel passé et confirmer son existence.

36. Rien n'empêche la république d'Autriche de prévoir, dans le respect des dispositions de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10, une définition spécifique des données devant être incluses dans la facturation détaillée standard. Ce qu'il importe de relever, c'est que cette marge d'appréciation devra, en toute hypothèse, se situer dans l'éventail des options qui, selon le critère explicité ci-dessus, permettent au consommateur de vérifier et de contrôler les dépenses qu'il encourt au titre des appels téléphoniques effectués.

37. À la lumière de ce critère, on constate que le niveau de base de la facturation détaillée en vigueur en Autriche est insuffisant, car le coût des appels, à l'intérieur de chacun des groupes tarifaires apparaissant sur ces factures téléphoniques, varie d'appel en appel en fonction d'éléments qui ne peuvent tout simplement pas être vérifiés sur la facture. Pour que la facturation détaillée de base autrichienne permette de garantir un contrôle effectif des dépenses inhérentes aux appels effectués, il conviendrait que les factures détaillées standard comportent les informations relatives aux éléments qui, en Autriche, sont déterminants pour la fixation individualisée du coût de chaque appel.

38. Les insuffisances que présente la facturation détaillée de base autrichienne apparaissent, du reste, non seulement dans le cas des appels internationaux et des appels vers les téléphones mobiles, mais également dans

celui des appels régionaux et nationaux. Pour chacun de ces types d'appels, le coût varie en fonction d'éléments qui ne sont pas indiqués sur la facture, comme le jour où l'appel a été effectué ou l'heure de l'appel. Dans le cas des appels internationaux, le coût de chaque appel, outre qu'il dépend du jour et de l'heure de la communication, peut varier non seulement en fonction du pays, mais aussi selon qu'il s'agit d'un appel vers un téléphone fixe à l'étranger ou bien d'un appel vers un téléphone mobile dans ce pays de destination. Il résulte également de la facturation détaillée de base autrichienne que le client n'est même pas en mesure d'identifier précisément, parmi l'ensemble des pays inclus dans chacune des zones tarifaires internationales indiquées sur la facture, ceux avec lesquels il est entré en communication.

39. À cela s'ajoute le fait que, dès lors que l'utilisateur ne dispose pas de la possibilité de vérifier et de contrôler effectivement le coût de chaque appel, il ne pourra pas non plus, en analysant la facture standard en vigueur en Autriche, comparer le coût de chaque appel passé avec celui d'un appel effectué pour une durée identique vers le même numéro par l'intermédiaire d'un autre opérateur de téléphonie.

40. Cette possibilité de comparaison entre les offres tarifaires de différents opérateurs de même d'ailleurs que la possibilité de

comparaison avec les coûts de services de communication autres que le téléphone sont des moyens permettant le développement effectif d'un marché concurrentiel dans ce domaine¹¹. C'est également l'un des objectifs de la directive 98/10¹².

41. Il convient enfin de souligner que, contrairement à ce que le gouvernement autrichien allègue, le fait que les consommateurs puissent présenter des réclamations relatives aux factures téléphoniques et que, en 2001, 1 418 réclamations de ce type aient été formées auprès des commissions de conciliation — procédure qui permet aux utilisateurs d'accéder à des données détaillées sur les appels effectués — n'est pas de nature à démontrer que le niveau de détail de la facturation de base autrichienne est suffisant pour permettre aux utilisateurs de vérifier et de contrôler effectivement les dépenses inhérentes à l'utilisation des services téléphoniques, conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10.

42. Ce ne sont assurément pas la simple possibilité de saisir une commission de conciliation ou le fait qu'un certain nombre

de réclamations aient été formées qui permettent d'écarter la nécessité de prévoir un niveau de détail de la facturation de base autrichienne plus poussé que celui actuellement exigé dans cet État membre. Bien au contraire, c'est ce niveau de détail supérieur qui fournit aux consommateurs les données nécessaires pour pouvoir formuler des griefs à l'appui de leurs réclamations et qui, partant, garantit une meilleure efficacité des systèmes de conciliation.

43. Le gouvernement autrichien a également soutenu à l'audience que certains opérateurs de téléphonie offrent à leurs clients un niveau de détail plus élevé sur leurs factures téléphoniques et que, en comparaison avec les entreprises qui fournissent un niveau de détail que la Commission considère comme insuffisant, les factures de ces opérateurs font l'objet de moins de réclamations. Parallèlement, mais à l'inverse toutefois, le gouvernement autrichien a également cité des exemples d'autres entreprises qui, tout en offrant à leurs clients une facturation très détaillée, suscitent un nombre beaucoup plus élevé de réclamations auprès des instances de conciliation.

11 — À cet égard, le quatrième considérant de la directive 98/10 dispose que «[...] le caractère abordable du service téléphonique est lié à l'information qui est fournie aux utilisateurs au sujet des dépenses que représente l'utilisation du téléphone ainsi qu'au sujet du coût relatif de l'utilisation du téléphone par rapport à d'autres services».

12 — Comme il ressort de ses troisième, cinquième, onzième, quatorzième et dix-septième considérants.

44. Ces données permettent tout simplement de mettre en évidence que, contrairement à ce que la république d'Autriche prétend depuis la phase précontentieuse, l'existence d'une possibilité de réclamation

auprès des commissions de conciliation de même que le nombre de réclamations formées auprès de ces dernières ne constituent pas des arguments permettant de soutenir que le niveau de détail prévu en Autriche pour les factures téléphoniques standard est suffisant au regard de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10. Les exemples contradictoires fournis par la république d'Autriche démontrent, précisément, l'absence de corrélation directe entre le niveau de détail des factures et les réclamations auprès des commissions de conciliation.

où ces erreurs seront évidemment plus visibles sur une facture plus détaillée, il peut également arriver qu'une augmentation du nombre des réclamations relatives à certaines entreprises apparaisse à un niveau de détail de la facturation plus élevé.

B — Le caractère prétendument inacceptable d'une facturation standard comportant un niveau de détail plus poussé, eu égard à la possibilité de proposer une facturation encore plus détaillée

45. D'une part, et contrairement à ce que soutient la république d'Autriche, le plus grand nombre de réclamations formées contre des factures comportant un niveau de détail inférieur peut précisément découler de la difficulté que peuvent éprouver les clients à contrôler effectivement leurs factures dans ce cas. En d'autres termes, un plus grand nombre de plaintes ne s'explique pas nécessairement par l'existence d'un contrôle effectif des coûts, mais peut, au contraire, procéder de l'incertitude et de l'insécurité résultant d'un niveau de détail insuffisant pour permettre un contrôle satisfaisant de ces coûts par les consommateurs.

46. D'autre part, dans la mesure où le nombre d'erreurs dans la facturation des appels téléphoniques varie naturellement selon l'opérateur de téléphonie en cause et

47. La directive 98/10 prévoit, à l'article 14, paragraphe 2, deuxième alinéa, la possibilité de proposer aux clients des niveaux de détail de la facturation plus élevés, à un tarif raisonnable ou gratuitement.

48. Il convient de relever, toutefois, que, contrairement à ce que prétend le gouvernement autrichien, l'adoption, pour les factures détaillées de base, d'un niveau de détail supérieur à celui des factures standard existant actuellement en Autriche ne prive pas cette disposition d'effet utile. Il reste une marge pour l'inclusion d'autres informations dans les factures, pouvant être proposées gratuitement ou à un tarif raisonnable, conformément à l'article 14, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 98/10.

49. En effet, les clients pourront obtenir, sur leurs factures, un niveau de détail supplémentaire destiné, selon les conditions du marché, à faciliter encore davantage le contrôle des dépenses par le consommateur ou à fournir aux clients d'autres informations sur l'utilisation des services téléphoniques.

50. Il n'est pas irréaliste de supposer que certains clients puissent être intéressés par la possibilité de disposer de factures décrivant de façon détaillée, pour chaque appel, les calculs réalisés pour la détermination de son coût ou détaillant les différentes composantes du coût de chaque appel en distinguant, par exemple, son coût net de son coût brut.

51. On peut également imaginer qu'un client puisse être intéressé par la possibilité de recevoir des informations relatives au nombre et à la durée totale des appels téléphoniques reçus pendant la période considérée dans la facture, de façon à pouvoir comparer la durée et les coûts des appels effectués avec les appels reçus.

52. Ce sont des informations de ce type qui pourraient éventuellement figurer sur des factures comportant un niveau de détail supérieur à celui de la facturation détaillée de base, et cela dans la mesure où il existerait des clients intéressés par la possibilité d'obtenir ce type d'informations supplémen-

taires contre paiement et où, bien entendu, il conviendrait, aux yeux des autorités autrichiennes, de les proposer aux clients, eu égard aux conditions spécifiques de chaque marché national.

53. Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que le gouvernement autrichien prétend démontrer, le fait d'inclure dans les factures téléphoniques détaillées standard autrichiennes un niveau de détail supérieur à celui prévu actuellement à l'article 94, paragraphe 1, du TKG, de façon à respecter l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10, n'a pas pour effet de vider de tout contenu possible la facturation comportant un niveau de détail supérieur, expressément admis par cet article.

C — La prétendue violation des dispositions légales relatives à la protection de la vie privée

54. En ce qui concerne la facturation détaillée, l'article 7 de la directive 97/66 dispose, au paragraphe 1, que «[l]es abonnés ont le droit de recevoir des factures non détaillées». Cette disposition est tout à fait conforme, au demeurant, à l'article 14, paragraphe 1, deuxième tiret, de la directive 98/10, qui prévoit que les États membres doivent garantir l'accès à «la facturation détaillée et à l'interdiction sélective des appels, sur

demande». L'article 7, paragraphe 2, de la directive 97/66 énonce, pour sa part, que «[l]es États membres appliquent des dispositions nationales afin de concilier les droits des abonnés recevant des factures détaillées avec le droit à la vie privée des utilisateurs appelants et des abonnés appelés [...]».

55. La marge de manœuvre dont les États membres disposent pour garantir la protection du droit à la vie privée des utilisateurs appelants et des abonnés appelés n'est toutefois pas incompatible avec la possibilité pour l'utilisateur destinataire de la facture de vérifier et de contrôler les coûts des appels téléphoniques qu'il aura à payer.

56. À cet égard, on voit mal, ainsi que le relève la Commission dans sa réplique, comment, en vertu de la directive 97/66, la simple indication des préfixes du pays et de la localité de destination de l'appel ou l'indication de la date et de l'heure de chaque appel pourraient constituer des données personnelles servant de justification au gouvernement autrichien pour empêcher l'inclusion de ces données dans les factures téléphoniques détaillées. D'une part, une telle décision irait bien au-delà de ce qui apparaît nécessaire pour protéger le droit à la vie privée des utilisateurs des services téléphoniques. D'autre part, elle sacrifierait irrémédiablement le droit du destinataire de la facture de vérifier et de contrôler le coût

de chaque appel effectué en lui refusant l'accès à des données décisives pour la détermination du coût de chaque appel.

57. L'inclusion de données supplémentaires telles que celles que nous venons de mentionner aux points 49 à 52 des présentes conclusions, susceptibles d'être portées, le cas échéant, sur des factures offrant un niveau de détail plus poussé, n'implique pas non plus une quelconque violation des dispositions législatives invoquées par le gouvernement autrichien.

58. Le gouvernement autrichien peut certes estimer que l'indication, sur les factures détaillées, du numéro de téléphone de l'abonné appelé sous une forme abrégée¹³ (en rendant, par exemple, impossible l'iden-

13 — Ainsi, d'ailleurs, que le prévoit expressément le dix-huitième considérant de la directive 97/66, qui dispose que: «considérant que l'introduction de factures détaillées a amélioré les possibilités pour l'abonné de vérifier l'exactitude des montants qui lui sont facturés par le prestataire du service; que, en même temps, elle risque de porter atteinte à la vie privée des utilisateurs des services de télécommunications accessibles au public; que, par conséquent, pour protéger la vie privée de l'utilisateur, les États membres doivent encourager la mise au point, dans le domaine des services de télécommunications, d'options telles que d'autres formules de paiement permettant l'accès anonyme ou strictement privé aux services de télécommunications accessibles au public, par exemple des télécartes et des facilités de paiement par carte de crédit; que les États membres peuvent choisir, aux mêmes fins, d'exiger la suppression d'un certain nombre de chiffres des numéros d'appel mentionnés dans les factures détaillées».

tification des quatre derniers chiffres) constitue une mesure nécessaire pour concilier le droit de l'abonné à une facturation détaillée et celui des utilisateurs appelants au respect de leur vie privée. Cette mesure ne justifie toutefois pas que la facturation détaillée de

base ne puisse pas comporter une indication séparée de chaque appel avec une présentation des indications pertinentes pour la vérification et le contrôle de son coût, parmi lesquelles l'heure, la durée et le préfixe du pays, de la localité ou du téléphone mobile.

IV — Conclusion

59. Au vu des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de déclarer que:

«1) En ayant opté pour une facturation détaillée à un niveau de base consistant en une simple présentation de relevés des montants classés par types de frais et ne faisant pas apparaître un niveau de détail suffisant pour permettre au consommateur de vérifier et de contrôler efficacement les frais inhérents à l'utilisation des services téléphoniques, la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 1998, concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel.

2) La république d'Autriche est condamnée aux dépens.»