

**Intergovernmental Group of Experts on Competition
Law and Policy, Fourteenth Session**

Geneva, 8-10 July 2014

Roundtable on:

**The Benefit of Competition Policy for
Consumers**

Contribution

by

Tunisie

The views expressed are those of the author and do not necessarily reflect the views
of UNCTAD

La concurrence n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour réaliser l'efficacité économique et servir l'intérêt du consommateur. La concurrence est aujourd'hui encadrée afin de conduire l'économie vers ce qui serait son but ultime : le bien être des individus, personnes physiques, car ni la jurisprudence ni les directives européennes ne considèrent les personnes morales comme "consommateur"¹.

" Le droit de la concurrence a pour objet premier le marché ; le droit de la consommation, la protection de son sujet. Ces deux ensembles de règles pourraient donc se révéler en conflit, favorisant pour le premier un processus dont le sujet du second est l'enjeu.

Cependant, ces difficultés attestent, dans le même temps, des liens étroits unissant ces droits. Protéger le consommateur, c'est lui permettre de jouer son rôle sur le marché, sujet non plus seulement passif mais en action, défenseur de ses intérêts et acteurs économiques. Il faudrait associer plus étroitement les consommateurs à la politique de la concurrence "².

En Tunisie, c'est le législateur qui a pris l'initiative en matière de protection du consommateur. En effet la loi 92-117 du 7 décembre 1992 relative à la protection du consommateur dispose dans son article premier que « la présente loi a pour objet de fixer les règles générales afférentes à la sécurité des produits, à la loyauté des transactions économiques et à la protection du consommateur ». De sa part, en fixant les dispositions régissant la liberté des prix, les règles présidant à la libre concurrence, mais surtout les obligations mises à la charge des producteurs, commerçants, prestataires de services et autres intermédiaires et tendant à prévenir toute pratique anticoncurrentielle, à assurer la transparence des prix, et enrayer les pratiques restrictives et les hausses illicites des prix, la loi 91-64 du 29 juillet 1991 relative à la concurrence et aux prix ne vise-t-elle pas directement ou indirectement la protection du consommateur, notamment dans son pouvoir d'achat ? Ladite protection nous paraît évidente dans son article 3 qui dispose que " sont exclus du régime de la liberté des prix...les biens, produits et services de première nécessité ou afférents à des secteurs ou zones où la concurrence par les prix est limitée soit en raison d'une situation de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement soit par l'effet de disposition législatives ou réglementaires...".

Devant les limites du rôle de l'organisation tunisienne de défense du consommateur³, et du Conseil national de la protection du consommateur⁴ le conseil de la concurrence se montre soucieux des intérêts du consommateur et ce même si celui-ci n'a pas le droit de saisir directement le Conseil. C'est l'article 11 de la loi relative à la concurrence et aux prix qui fixe la

¹ G.Raymond, "Définir le consommateur", Revue contrats-concurrence-consommation, octobre 2013, No 9.

² Marie-Stephane payet, Droit de la concurrence et droit de la consommation, Dalloz, 2001, p. 2.

³ Une organisation non gouvernementale créée en 1989 (21 février) par simple arrêté du ministre de l'intérieur.

⁴ Le rôle du Conseil national de protection du consommateur se limite à une fonction consultative sur la qualité des produits et services et il peut se prononcer sur les conventions régissant la relation entre prestataires de services et consommateurs.

liste des personnes morales qui peuvent saisir le Conseil⁵. Et le Conseil lui-même déclare irrecevable toute requête présentée devant lui par une personne physique.⁶ D'autre part, il ressort des dispositions de la loi relative à la concurrence et aux prix que le rôle du Conseil de la concurrence se limite aux affaires concernant les pratiques anticoncurrentielles qui sont de nature à porter atteinte à l'équilibre du marché et de sa bonne marche selon les règles générales qui le régissent, éliminant ainsi implicitement les infractions économiques prévues par la loi sur la protection du consommateur ou par celle relative à la concurrence et aux prix concernant les obligations des professionnels vis-à-vis du consommateur.

Le rôle protecteur du conseil se joue aussi bien au niveau de la fonction juridictionnelle (I) qu'au niveau de sa fonction consultative. (II)

"Le juge de la concurrence" et la protection du consommateur:

Comme on l'a déjà annoncé l'objectif de la fonction juridictionnelle du Conseil de la concurrence est de favoriser la libre concurrence pour préserver l'équilibre du marché, mais étant donné que l'objectif ultime du droit de la concurrence reste le bien être de l'individu, le Conseil de la concurrence ne rate pas l'occasion pour mettre en relief l'intérêt du consommateur et pour se montrer protecteur de cet intérêt, et ce dans tous les secteurs économiques.

A- Le secteur de télécommunication:

Le secteur de télécommunication est un secteur très technique d'où la difficulté pour le consommateur de se protéger lui-même contre les abus qui peuvent toucher ses droits à un service efficace moyennant un prix raisonnable.

Dans ce cadre, le rôle du Conseil se distingue par la définition des notions et la simplification des termes techniques. Dans ses décisions le Conseil procède à une étude détaillée du marché en question. Ce qui permet au consommateur de mieux cerner ces notions et de défendre ses intérêts.

1- Le droit à des services diversifiés moyennant un prix raisonnable: Statuant sur des cas de vente à prix abusivement bas, le Conseil de la concurrence renforce le droit du consommateur à jouir d'offres qui reflètent l'état concurrentiel du marché. En effet et contrairement à ce que prétend la société requérante, le Conseil considère que l'offre ne constitue pas une pratique anticoncurrentielle par la vente à un prix abusivement bas. Il précise que les composantes du cout de service de télécommunication ne sont pas les mêmes que pour les autres

⁵L'article 11 de la loi relative à la concurrence et aux prix fixe une liste limitative des personnes habilitées à saisir le Conseil en disposant que: " les requêtes sont portées devant le Conseil de la concurrence par :

- Le ministre chargé du commerce ou toute personne ayant délégation à cet effet,
- Les entreprises économiques.
- Les organisations professionnelles et syndicales,
- Les organisations ou groupements de consommateur légalement établis,
- Les chambres de commerce et d'industrie,
- Les autorités de régulation,
- Les collectivités locales."

⁶ Affaire N.11287 du 15 nov.2012.

produits et services. Le coût de commercialisation et de vente d'une ligne téléphonique inclut les bonus et les avantages offerts, par l'opérateur, au consommateur et est considéré comme "coût d'acquisition de nouveaux clients" qui est récupérable par la suite par le coût d'appel.⁷

Dans une autre affaire le Conseil a condamné un opérateur de téléphonie mobile pour avoir procédé à des tarifs préférentiels en estimant que le fait de fixer des tarifs plus élevés pour les appels effectués hors le réseau de l'opérateur en question, affecte la liberté du consommateur d'appeler des numéros autres que les siens.⁸

2- La consolidation du processus de libéralisation du secteur de télécommunication: Le Conseil de la concurrence a condamné "Tunisie télécom" pour refus d'ouvrir le marché de téléphonie fixe à la concurrence.

Dans cette affaire Tunisie télécom a refusé dans un premier temps de faciliter l'accès de l'opérateur concurrent au réseau national de téléphone fixe, et dans un deuxième temps a retardé la conclusion d'un accord sur le partage du réseau, et enfin elle n'a pas respecté la décision de l'instance nationale de télécommunication qui l'oblige à exécuter la convention portant sur l'accès au réseau.

Le Conseil de la concurrence a qualifié les pratiques de Tunisie télécom d'anticoncurrentielles constituant un cas d'abus de position dominante sur le marché de téléphonie fixe, imposant ainsi l'ouverture du marché à la concurrence pour permettre au consommateur d'adhérer au réseau de son choix.

B- Le secteur de transport aérien:

Suite à une décision d'auto saisine⁹, le Conseil a qualifié d'anticoncurrentiel l'accord conclu entre certaines compagnies aériennes et la fédération nationale des agences de voyage dont l'objet était de remplacer le régime de "commission IATA" par un autre régime dit de "frais de dossier". Le Conseil tunisien de la concurrence a considéré que ledit accord "est de nature à empêcher la fixation des prix selon la règle de l'offre et la demande"¹⁰ chose qui peut se répercuter sur les prix des services de transport aérien et porter atteinte, par conséquent, aux intérêts financiers des clients des compagnies aériennes.

C- Le Conseil de la concurrence et les infractions économiques:

D'habitude le Conseil tunisien de la concurrence s'estime incompétent pour statuer sur les affaires portant sur les infractions économiques autres que les pratiques anticoncurrentielles objets de l'article 5 de la loi relative à la concurrence et aux prix ou sur celles visant la répression de la concurrence déloyale¹¹. L'exception à ce principe qui régit les règles de compétence

⁷ Affaires N. 101256 du 3 novembre 2011 et 121312 du 16 janv. 2014.

⁸ Affaire N. 101238 du 3 nov. 2011.

⁹ C'est le 2ème alinéa de l'article 11 de la loi relative à la concurrence et aux prix qui permet au Conseil, "sur rapport du rapporteur général et après avoir entendu le commissaire du gouvernement, de se saisir d'office des pratiques anticoncurrentielles sur le marché...".

¹⁰ Affaire N. 81162 du 17 sept. 2009.

¹¹ A titre d'exemple, affaire N. 121317 du 11 juillet 2013

"juridictionnelle" du Conseil c'est que ces infractions peuvent, selon notre Conseil, constituer des pratiques anticoncurrentielles, chaque fois que la société soit d'abord en situation de position dominante sur le marché et que les pratiques objets du conflit touchent aux mécanismes du marché ou qu'elles portent atteinte à son équilibre ou qu'elles se répercutent sur la libre concurrence".¹² Il s'agit, à titre d'exemple d'une société de production de Yaourt qui a procédé à une publicité pour informer le public de la baisse de prix de la boîte de Yaourt, mais sans informer le consommateur de la réduction du poids de la boîte. Le Conseil considère que les faits reprochés à la société sont contraires aux dispositions de l'article 13 de la loi 1992-117 relative à la protection du consommateur qui interdit "toute publicité pour des produits comportant sous quelque forme que ce soit, des allégations ou indications fausses ou de nature à induire en erreur...". Considérant que la société en question est en situation de position dominante sur le marché le Conseil a fini par qualifier les faits de pratiques anticoncurrentielles même si elles sont en apparence de simples infractions économiques touchant aux intérêts du consommateur.

Dans le même contexte, et après un an environ, la société requérante dans l'affaire précédente s'est vue reproché le fait de réduire le poids de la boîte de Yaourt tout en gardant le même prix sans pour autant informer le consommateur.¹³ Cette fois ci le Conseil a rejeté la requête quant au fond, s'agissant d'un cas de concurrence déloyale le Conseil a rappelé, encore une fois que les faits incombés à la société fautive doivent se répercuter sur l'équilibre du marché et pour qu'il en soit ainsi la même société doit être en situation de position dominante sur le marché et doit avoir commis un abus de cette position. C'est dire que pour notre autorité de concurrence, les infractions économiques portant atteinte aux intérêts du consommateur ne sont recevables que lorsqu'elles sont associées à l'une des pratiques anticoncurrentielles définies par l'article 5 de la loi sur la concurrence et les prix.

Le rôle consultatif et la protection du consommateur:

Le Conseil de la concurrence intervient, par son rôle consultatif, dans la procédure de l'autorisation du ministre chargé du commerce pour l'exercice de quelques activités économiques sans les soumettre strictement aux règles de la concurrence. En effet, l'article 6 de la loi relative à la concurrence et aux prix dispose que les ententes et les pratiques dont les auteurs justifient qu'elles ont pour effet un progrès technique ou économique et qu'elles procurent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, ne sont pas considérées comme anticoncurrentielles. Et il soumet l'autorisation du ministre à l'avis du Conseil de la concurrence. Le progrès économique ou technique n'est-il pas dans l'intérêt du citoyen? Et de là même n'a-t-il pas comme effet le bien être de l'individu?

Parmi ces pratiques exonérées de l'application stricte des règles de la concurrence on peut citer, surtout, les contrats dits de franchise qui sont soumis à l'avis du Conseil. Et toute fois que le Conseil estime que le contrat aura pour effet un progrès technique ou économique certain, il rend un avis favorable à l'octroi de l'autorisation sans pour autant permettre aux parties de négliger complètement les règles de la concurrence. La tendance de la jurisprudence consultative

¹² Affaire N.3146 du 27 mars 2004.

¹³ Affaire N.4161 du 26 mai 2005.

du conseil en matière de contrat de franchise est de faire en sorte que les clauses "anticoncurrentielles" soient interprétées de façon que leurs séquences sur la bonne marche de la concurrence soient allégées au maximum. Il s'agit notamment de la baisse de la "période de non concurrence" insérée dans le contrat de franchise qui ne doit pas selon le Conseil, dépasser une année.

D'autre part, si le rôle des autorités de concurrence consiste à préserver l'ordre public économique, le Conseil tunisien de la concurrence s'est montré soucieux plutôt de "l'ordre public de la santé" donnant ainsi la priorité à la santé du consommateur sur les exigences du bon fonctionnement des règles de la concurrence. C'était à l'occasion de la soumission à son avis d'une consultation sur la possibilité de la monopolisation, par la régie nationale du tabac et des allumettes, de la distribution des cigarettes électroniques. Vu le danger du produit sur la santé des consommateurs et partons du fait que l'importation de ces cigarettes et leur distribution peuvent échapper au contrôle de qualité le Conseil a rendu un avis favorable à la monopolisation de leur distribution par l'organisme public.¹⁴

¹⁴ Avis, N. 142514 du 15 mai 2014.