

N° 748  
SÉNAT

2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 août 2024

PROPOSITION DE LOI

*visant à lutter contre l'usurpation d'identité et de domicile lors de la souscription de nouveaux contrats de fourniture de gaz, d'électricité, de contenus numériques, de services numériques ou de service de communications électroniques,*

PRÉSENTÉE

Par M. Christian BILHAC, Mme Sophie BRIANTE GUILLEMONT, M. Henri CABANEL, Mme Maryse CARRÈRE, MM. Raphaël DAUBET, Bernard FIALAIRE, Éric GOLD, Philippe GROsvALET, Mme Véronique GUILLOTIN, M. André GUIOL, Mme Mireille JOUVE, MM. Ahmed LAOUEDJ, Michel MASSET, Jean-Yves ROUX et Mme Guylène PANTEL,

Sénateurs et Sénatrices

*(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi vise à renforcer la sécurité et la protection des consommateurs en imposant **aux fournisseurs d'électricité, de gaz et aux opérateurs de contenus numériques, de services numériques ou de service de communications électroniques** de vérifier l'identité des demandeurs lors de l'ouverture de nouveaux contrats, afin de lutter contre l'usurpation d'identité et de domicile, une problématique particulière liée à l'obtention frauduleuse de justificatifs de domicile<sup>1</sup>.

Dans un contexte où la sécurité des consommateurs est de plus en plus menacée par les fraudes et les usurpations d'identité, il est impératif de renforcer les mesures de protection lors de la souscription d'abonnement à l'ensemble de ces services essentiels au quotidien des Français.

Les cas d'usurpation d'identité ont connu une augmentation significative, entraînant des conséquences financières et psychologiques graves pour les victimes.

Selon un rapport de la Commission nationale de l'informatique et des libertés<sup>2</sup> (CNIL), les plaintes pour usurpation d'identité ont augmenté de 33% entre 2018 et 2021 en France. Les victimes de telles fraudes peuvent non seulement subir des pertes financières importantes mais également des perturbations matérielles majeures dans leur vie quotidienne.

Concrètement, il s'avère que des individus découvrent, par le biais de lettres de rappel adressées à des personnes inconnues, mais supposées résider chez eux, ou par des courriers d'huissiers, qu'ils ont souscrit à de nouveaux abonnements ou consommé auprès d'un autre fournisseur.

---

<sup>1</sup> <https://www.aide-sociale.fr/justificatif-de-domicile/>

<sup>2</sup> <https://www.vie-publique.fr/rapport/285100-rapport-2021-commission-nationale-de-l-informatique-et-des-libertes-cnil>

Les personnes supposément abonnées n'ayant pas payé les abonnements usurpés auprès des nouveaux opérateurs auprès desquels ils ont été souscrits, les individus constatent la résiliation de leur abonnement auprès de leurs fournisseurs habituels, ce qui constitue une véritable usurpation de compteurs et d'adresses de domicile.

Toutefois, il est important de noter que ce problème n'est pas limité aux seuls contrats de fourniture d'énergie.

En effet, l'usurpation d'identité et de domicile peut également survenir lors de la souscription de contrats de téléphonie et de services internet. Selon un rapport de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)<sup>3</sup>, les fraudes liées aux contrats de téléphonie représentent une part significative des plaintes pour usurpation d'identité en France. Les victimes découvrent souvent ces fraudes par des factures inattendues ou des rappels de paiement pour des services qu'elles n'ont jamais souscrits.

Le cadre juridique actuel, bien que robuste à certains égards, ne garantit pas suffisamment la prévention des abus lors de l'ouverture de nouveaux contrats de fourniture de services publics.

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ainsi que le Règlement général sur la protection des données (RGPD)<sup>4</sup> offrent des protections significatives des données personnelles, mais ne couvrent pas spécifiquement les processus de souscription de contrats de fourniture d'énergie.

De plus, la directive (UE) 2019/1024<sup>5</sup> sur les données ouvertes et la réutilisation de l'information du secteur public, bien qu'elle promeuve la transparence et la protection des données, ne cible pas spécifiquement les risques liés aux usurpations d'identité dans ce contexte.

L'article L. 121-1 du code de la consommation<sup>6</sup> dispose que les pratiques commerciales doivent être loyales et que les professionnels doivent se conformer à une obligation de diligence pour s'assurer de la véracité des informations fournies par les consommateurs.

---

<sup>3</sup> <https://www.data.gouv.fr/fr/organizations/observatoire-national-de-la-delinquance-et-des-reponses-penales-ondrp/#/presentation>

<sup>4</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000886460>

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024>

<sup>6</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000032227301/#:~:text=Une%20pratique%20commerciale%20est%20d%C3%A9loyale,bien%20ou%20d'un%20service.](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032227301/#:~:text=Une%20pratique%20commerciale%20est%20d%C3%A9loyale,bien%20ou%20d'un%20service.)

Plus spécifiquement, l'article L. 224-10 du code de la consommation prévoit des obligations particulières pour les contrats de fourniture d'électricité et de gaz, y compris la transparence des conditions contractuelles et la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales abusives. Cependant, ces dispositions générales ne suffisent pas à prévenir les abus spécifiques lors de l'ouverture de nouveaux contrats de fourniture d'électricité et de gaz.

Afin de lutter contre ces pratiques, l'auteur de cette proposition de loi souhaite combler les lacunes juridiques permettant de telles pratiques frauduleuses.

C'est pourquoi la proposition de loi contient trois articles précisant les conditions spécifiques de vérification de l'identité des contractants lors de la souscription de nouveaux contrats de fourniture de gaz, d'électricité, de contenus et de services numériques ou encore de service de communications électroniques :

- son article 1<sup>er</sup> fixe un nouveau dispositif relatif aux offres de contrats de fourniture de gaz et d'électricité, placé après l'article L. 224-6 du code de la consommation ;

- son article 2 insère de nouvelles dispositions relatives aux offres de contrats de contenus et de services numériques après l'article L. 224-25-5 du code de la consommation ;

- son article 3 introduit un nouveau dispositif relatif aux offres de contrats de service de communications électroniques avant l'article L. 224-28 du code de la consommation.

Il renvoie à un décret la responsabilité de fixer la liste des pièces administratives à fournir par le contractant pour justifier de la vérification de son identité et de son domicile, en étant tout particulièrement attentif à ce que l'ensemble du champ des fraudes possibles soit couvert comme, par exemple, par rapport au bail locatif, au titre de propriété, au droit d'usage sur une résidence principale (article 764 du code civil) ou une résidence secondaire.



**Proposition de loi visant à lutter contre l'usurpation d'identité et de domicile lors de la souscription de nouveaux contrats de fourniture de gaz, d'électricité, de contenus numériques, de services numériques ou de services de communications électroniques**

**Article 1<sup>er</sup>**

- ① Après l'article L. 224-6 du code de la consommation, il est inséré un article L. 224-6-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 224-6-1. – I. –* Les offres de contrats mentionnés au I de l'article L. 224-1 sont réputées acceptées par le consommateur une fois mises en œuvre les diligences permettant au fournisseur de s'assurer que l'identité dudit consommateur n'est pas usurpée.
- ③ « *II. –* Les diligences mentionnées au I du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret précise la liste des pièces demandées au consommateur et détermine les procédures mises en place par le fournisseur pour s'assurer de l'identité du consommateur ayant accepté l'offre ainsi que le délai maximum dont le fournisseur dispose pour mettre en œuvre ces diligences.
- ④ « *III. –* Lorsqu'une personne dont l'identité correspond à celle du consommateur cocontractant conteste avoir conclu le contrat visé au même I, celui-ci est réputé n'avoir jamais été conclu dans tous les cas où le fournisseur n'est pas en mesure d'apporter la preuve qu'il a mis en œuvre la totalité des diligences prévues audit I. Le présent III ne fait pas obstacle à l'exercice des voies de recours dont dispose, le cas échéant, l'une ou l'autre des parties pour établir l'usurpation d'identité et obtenir réparation des préjudices dont cette usurpation serait la cause.
- ⑤ « *IV. –* Le non-respect du présent article entraîne l'application des sanctions prévues par le code pénal. »

**Article 2**

- ① Après l'article L. 224-25-5 du code de la consommation, il est inséré un article L. 224-25-5-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 224-25-5-1. – I. –* Les offres de contrats de fourniture de contenus numériques ou de services numériques sont réputées acceptées par le consommateur une fois mises en œuvre les diligences permettant au fournisseur de s'assurer que l'identité dudit consommateur n'est pas usurpée.

- ③ « II. – Les diligences mentionnées au I sont fixées par décret en Conseil d’État pris après avis de la Commission nationale de l’informatique et des libertés. Ce décret précise la liste des pièces demandées au consommateur et détermine les procédures mises en place par le fournisseur pour s’assurer de l’identité du consommateur ayant accepté l’offre ainsi que le délai maximum dont le fournisseur dispose pour mettre en œuvre ces diligences.
- ④ « III. – Lorsqu’une personne dont l’identité correspond à celle du consommateur cocontractant conteste avoir conclu le contrat mentionné au I, celui-ci est réputé n’avoir jamais été conclu dans tous les cas où le fournisseur n’est pas en mesure d’apporter la preuve qu’il a mis en œuvre la totalité des diligences prévues au même I. Le présent III ne fait pas obstacle à l’exercice des voies de recours dont dispose, le cas échéant, l’une ou l’autre des parties pour établir l’usurpation d’identité et obtenir réparation des préjudices dont cette usurpation serait la cause.
- ⑤ « IV. – Le non-respect du présent article entraîne l’application des sanctions prévues par le code pénal. »

### **Article 3**

- ① Au début de la sous-section 3 de la section 3 du chapitre IV du titre II du livre II du code de la consommation, il est ajouté un article L. 224-28 A ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 224-28 A. – I. – Les offres de contrats de fourniture d’un service de communications électroniques sont réputées acceptées par le consommateur une fois mises en œuvre les diligences permettant au fournisseur de s’assurer que l’identité dudit consommateur n’est pas usurpée.*
- ③ « II. – Les diligences mentionnées au I sont fixées par décret en Conseil d’État pris après avis de la Commission nationale de l’informatique et des libertés. Ce décret précise la liste des pièces demandées au consommateur et détermine les procédures mises en place par le fournisseur pour s’assurer de l’identité du consommateur ayant accepté l’offre ainsi que le délai maximum dont le fournisseur dispose pour mettre en œuvre ces diligences.

- ④ « III. – Lorsqu'une personne dont l'identité correspond à celle du consommateur cocontractant conteste avoir conclu le contrat mentionné au I, celui-ci est réputé n'avoir jamais été conclu dans tous les cas où le fournisseur n'est pas en mesure d'apporter la preuve qu'il a mis en œuvre la totalité des diligences prévues au même I. Le présent III ne fait pas obstacle à l'exercice des voies de recours dont dispose, le cas échéant, l'une ou l'autre des parties pour établir l'usurpation d'identité et obtenir réparation des préjudices dont cette usurpation serait la cause.
- ⑤ « IV. – Le non-respect du présent article entraîne l'application des sanctions prévues par le code pénal. »