



**PROPOSITION DE LOI
VISANT À ENCADRER LE DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE
ET À LUTTER CONTRE LES APPELS FRAUDULEUX**

Commission des lois

**Rapport n° 310 (2018-2019) de M. André Reichardt,
déposé le 13 février 2019**

Réunie le mercredi 13 février 2019 sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois a examiné le rapport de M. André Reichardt et établi son texte sur la proposition de loi n° 183 (2018-2019) visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux.

Lors de cette réunion, la **commission a adopté 8 amendements de son rapporteur.**

Le démarchage téléphonique : une activité économique encadrée qui demeure source de nuisance pour les consommateurs

Le droit en vigueur est fondé sur l'absence de consentement préalable du consommateur (dit d'opt out)

Le démarchage téléphonique, ou prospection commerciale, se définit comme la prise de contact par téléphone avec un consommateur « *en vue de conclure un contrat portant sur la vente d'un bien ou sur la fourniture d'un service* » (article L. 221-16 du code de la consommation).

Le **droit en vigueur** est fondé sur le principe dit d'*opt out*, **le consentement préalable du consommateur à faire l'objet de prospection commerciale n'étant pas exigé.**

Un dispositif novateur issu de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation permet au consommateur de **s'inscrire gratuitement sur une liste d'opposition au démarchage téléphonique**, s'il ne souhaite pas faire l'objet de prospection commerciale. Il est alors interdit à un professionnel de démarcher un consommateur qui se serait inscrit sur cette liste. Tout manquement est passible de sanctions administratives ne pouvant excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale.

Plusieurs exceptions à ce principe sont prévues : en cas de relations contractuelles préexistantes entre le professionnel et le consommateur, pour la presse, pour les activités des associations à but non lucratif ou pour les instituts de sondages notamment.

La gestion de la liste d'opposition au démarchage téléphonique, *Bloctel*, est assurée par *Opposetel*, délégataire de service public désigné pour cinq ans (jusqu'en 2021).

Plus de **4 millions de consommateurs sont aujourd'hui inscrits sur cette liste.**

Cette inscription s'exerce en outre **sans préjudice**, pour le consommateur, de son **droit de s'opposer à tout moment** et sans frais au traitement de ses données à caractère personnel.

Le nouveau **règlement général sur la protection des données** (RGPD) ne remet d'ailleurs pas en cause la possibilité pour les États d'opter pour un système d'opposition *a posteriori* en matière de démarchage téléphonique. Le **droit de l'Union européenne n'impose en effet le consentement préalable du consommateur que pour la prospection commerciale automatisée** (courriels, sms, télécopies).

Le secteur économique du démarchage téléphonique représente un facteur de développement des entreprises et un nombre non négligeable d'emplois en France

Le syndicat professionnel des centres de contacts (SP2C), qui regroupe les principaux acteurs du marché, estime que **56 000 emplois directs seraient concernés** par l'activité de démarchage téléphonique, ce chiffre étant jugé crédible par les services du ministère de l'économie.

Toute évolution du régime juridique applicable doit prendre en compte cette donnée économique.

Le système d'opposition au démarchage téléphonique mis en place depuis 2016 montre d'évidentes lacunes

Mis en œuvre depuis 2016, le système d'opposition au démarchage téléphonique tarde toutefois à faire ses preuves et **l'exaspération légitime des consommateurs est croissante**.

Près de **1,4 million de réclamations** auraient été déposées par **280 000 consommateurs** depuis la création de *Bloctel*.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation : le non-respect par de nombreuses entreprises de leur obligation réglementaire de mise en conformité de leurs fichiers de démarchage téléphonique avec la liste d'opposition au démarchage téléphonique auprès d'*Opposetel*, la faiblesse du montant des sanctions encourues, et la rareté des contrôles opérés par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), dont les effectifs ont, par ailleurs, fortement décliné ces dernières années.

De même, la **recrudescence des pratiques frauduleuses** qui ne rentrent **pas** dans le champ du **démarchage téléphonique stricto sensu**, mais **perçues comme tel** par les consommateurs, tend à renforcer leur mécontentement. Elles consistent à inciter un consommateur à appeler un numéro surtaxé, sans qu'aucun produit ou service réel ne soit mis à sa disposition.

À cet égard, près de **41 % des réclamations** concernent en réalité des **fraudes aux numéros surtaxés**.

Les apports de la commission des lois

Face à ce constat, la commission des lois **n'a pas entendu remettre en cause la philosophie du droit en vigueur**, qui repose sur un régime d'opposition expresse (dit *d'opt out*), **maintenu par le texte transmis par l'Assemblée nationale**.

Ce régime garantit en effet aussi la pérennité d'un secteur économique qui emploie directement plusieurs dizaines de milliers de personnes en France et, sous réserve d'un encadrement plus poussé, pourrait assurer en pratique une protection plus adéquate qu'un système d'autorisation expresse (qualifié d'*opt in*).

Dès lors, afin de trouver un équilibre entre une protection renforcée des consommateurs et le maintien sur le territoire national d'une activité économique d'importance, **la commission a adopté 8 amendements de son rapporteur visant à mettre en place une régulation plus rigoureuse et mieux contrôlée du système actuel.**

1. Rendre l'opt out plus efficace sans déstabiliser le secteur du démarchage téléphonique

L'**article 1^{er} bis** de la proposition de loi consacre dans la loi l'obligation pour tout professionnel qui fait du démarchage téléphonique de saisir l'organisme à qui est confiée la gestion du dispositif « *aux fins de s'assurer de la conformité de ses fichiers de prospection commerciale avec la liste d'opposition au démarchage téléphonique* ». La méconnaissance de cette obligation serait passible d'une amende dont le montant serait par ailleurs renforcé.

Tout en approuvant ce principe qui vise à répondre à l'une des insuffisances du système actuel, la commission des lois a **précisé les modalités de vérification des fichiers de prospection commerciale en cas de sous-traitance.**

Elle a également approuvé l'**obligation nouvelle** faite au professionnel **d'informer le consommateur de son droit de s'inscrire gratuitement sur la liste d'opposition** au démarchage téléphonique lors d'un appel de prospection commerciale, prévue à l'**article 1^{er}** de la proposition de loi.

De même, approuvant le renforcement des sanctions administratives en cas de manquement des professionnels à la législation relative au démarchage téléphonique (**articles 2 ter, 2 quater, 3 et 4** de la proposition de loi), la commission a **encadré le régime des sanctions administratives en cas de manquements simultanés à plusieurs obligations ou de cumul avec une sanction pénale, afin d'en assurer la proportionnalité**, compte tenu de l'augmentation du montant des amendes susceptibles d'être prononcées. Celles-ci pourraient en effet désormais atteindre 375 000 euros pour une personne morale (**article 3 bis** de la proposition de loi).

Elle s'est toutefois **opposée à la limitation de « l'exception client »**, par laquelle un professionnel peut contacter un consommateur même s'il est inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique (**article 5** de la proposition de loi), et a souhaité maintenir le droit en vigueur qui permet au professionnel de contacter un consommateur avec qui il a des « *relations contractuelles préexistantes* », ce qui inclut aussi bien les contrats en cours d'exécution que ceux qui ont expiré.

La commission des lois a également approuvé les dispositions de l'**article 8** de la proposition de loi visant à rendre systématique la publication des sanctions administratives prononcées par la DGCCRF en cas de manquement au régime encadrant l'opposition au démarchage téléphonique, sauf exceptions.

Elle a toutefois **supprimé la précision selon laquelle une sanction pourrait ne pas être publiée « notamment » lorsqu'elle est infligée à une personne physique**. Cette précision n'a **aucune portée juridique**, puisque l'**administration** pourra décider de faire exception au principe de la publication d'une sanction tant pour une personne physique que morale, **en appréciant chaque situation individuelle.**

2. Renforcer la transparence et la déontologie du secteur du démarchage téléphonique

Pour répondre aux attentes légitimes des consommateurs et favoriser le respect de normes déontologiques par les professionnels, la commission des lois a **renforcé les obligations de transparence des professionnels**, en incitant à la mise en place d'un code de déontologie (**article 1^{er} bis**) et en créant un **régime d'open data applicable à l'organisme gestionnaire du service Bloctel**, de façon à mieux contrôler son activité (article 2).

3. Assurer la clarté et la sécurité juridique des outils permettant de lutter contre les pratiques frauduleuses

La commission des lois s'est enfin montrée **favorable à la philosophie des articles 6 et 7** de la proposition de loi visant à **lutter contre les pratiques frauduleuses**, qui représentent une **grande partie des nuisances subies par les consommateurs**.

L'article 6 définit notamment les conditions dans lesquelles les opérateurs de communications électroniques exploitant un numéro affecté à un service à valeur ajoutée doivent suspendre ou résilier le contrat avec un éditeur frauduleux, sous peine de sanction administrative.

Sans remettre en cause les objectifs de cet article, la commission des lois a **conforté la sécurité juridique** des outils permettant de lutter contre les pratiques frauduleuses, en particulier en **subordonnant toute résiliation de contrat** d'un éditeur de numéro surtaxé frauduleux à **une mise en demeure infructueuse** (article 6).

Au même **article 6** de la proposition de loi, la commission des lois a également prévu qu'en l'absence d'action de la part de l'opérateur, le fournisseur d'un service téléphonique au public, directement en contact avec les consommateurs susceptibles de continuer d'appeler un numéro frauduleux, suspend l'accès audit numéro après en avoir informé l'opérateur. S'agissant d'une **disposition passible de sanction administrative, il ne pouvait en effet s'agir d'une faculté** comme le prévoyait le texte adopté par l'Assemblée nationale. De plus, cette disposition permet **de renforcer la protection du consommateur**.

Enfin, la commission des lois a adopté l'article 7 sans modifications : il permet à la DGCCRF de saisir l'autorité judiciaire pour prendre des mesures d'urgence visant à prévenir ou faire cesser un dommage causé par un service à valeur ajoutée sans modifications.

La commission des lois a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-310/l18-310.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37