

N° 310

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 février 2019

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi,
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *visant à* **encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux,**

Par M. André REICHARDT,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de :* M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1284, 1448 et T.A. 201

Sénat : 183 et 311 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE : UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ENCADRÉE QUI DEMEURE SOURCE DE NUISANCES POUR LES CONSOMMATEURS	8
A. LE DROIT EN VIGUEUR EST FONDÉ SUR L'ABSENCE DE CONSENTEMENT PRÉALABLE DU CONSOMMATEUR	8
1. <i>L'encadrement du contenu des appels de démarchage téléphonique</i>	8
2. <i>Le système français n'exige pas le consentement préalable du consommateur à être démarché téléphoniquement</i>	9
3. <i>Le droit de s'opposer au traitement de ses données à caractère personnel demeure un garde-fou important pour le consommateur</i>	10
B. LE SECTEUR ÉCONOMIQUE DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE REPRÉSENTE UN FACTEUR DE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET UN NOMBRE NON NÉGLIGEABLE D'EMPLOIS EN FRANCE.....	12
C. LE SYSTÈME D'OPPOSITION AU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE MIS EN PLACE DEPUIS 2016 MONTRE D'ÉVIDENTES LACUNES.....	12
D. LA RECRUESCENCE DES PRATIQUES FRAUDULEUSES QUI NE RENTRENT PAS DANS LE CHAMP DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE <i>STRICTO SENSU</i>	14
II. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : RENFORCER L'ENCADREMENT DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE ET LUTTER CONTRE LES PRATIQUES FRAUDULEUSES	16
A. RENFORCER L'ENCADREMENT DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE SANS REVENIR SUR LE PRINCIPE DE L' <i>OPT OUT</i>	16
B. SÉCURISER LES OUTILS JURIDIQUES DE LUTTE CONTRE LES PRATIQUES FRAUDULEUSES POUR MIEUX PROTÉGER LES CONSOMMATEURS.....	18
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : RENDRE L'<i>OPT OUT</i> PLUS EFFICACE PAR UNE MEILLEURE RÉGULATION DU SECTEUR DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE	19
A. RENDRE L' <i>OPT OUT</i> PLUS EFFICACE SANS DÉSTABILISER LE SECTEUR DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE.....	19
B. RENFORCER LA TRANSPARENCE ET LA DÉONTOLOGIE DU SECTEUR DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE.....	21
C. ASSURER LA CLARTÉ ET LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES OUTILS PERMETTANT DE LUTTER CONTRE LES PRATIQUES FRAUDULEUSES.....	22
D. INCITER À LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES NON LÉGISLATIVES INDISPENSABLES À LA RÉUSSITE DE L' <i>OPT OUT</i>	23

EXAMEN DES ARTICLES	25
• <i>Article 1^{er}</i> (art. L. 221-16 du code de la consommation) Obligations d’information du consommateur lors d’un démarchage téléphonique	25
• <i>Article 1^{er} bis</i> (art. L. 223-1 du code de la consommation) Obligations fixées aux professionnels de mise en conformité de leurs fichiers de démarchage téléphonique et de respect de normes déontologiques	27
• <i>Article 2</i> Mise à disposition des données essentielles de l’organisme gérant la liste d’opposition au démarchage téléphonique en <i>open data</i>	37
• <i>Articles 2 ter, 2 quater et 3</i> (art. L. 242-12, L. 242-14 et L. 242-16 du code de la consommation) Renforcement des sanctions à l’encontre des professionnels méconnaissant les obligations encadrant le démarchage téléphonique	39
• <i>Article 3 bis (nouveau)</i> (art. L. 522-7 et L. 522-7-1 [nouveau] du code de la consommation) Règles de plafonnement des amendes en cas de cumul de sanctions	42
• <i>Article 4</i> (art. L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques) Augmentation des sanctions à l’encontre des professionnels contrevenant au recueil préalable du consentement du consommateur en vue de prospection commerciale par voie automatisée	44
• <i>Article 5 (supprimé)</i> (art. L. 223-1 du code de la consommation) Encadrement du démarchage téléphonique en cas de relations commerciales préexistantes	46
• <i>Article 6</i> (art. L. 224-46, L. 224-47 et L. 224-47-1 [nouveau] du code de la consommation) Modalités de suspension et de résiliation du contrat d’un éditeur de service à valeur ajoutée frauduleux et suspension de l’accès des consommateurs audit numéro	48
• <i>Article 7</i> (art. L. 524-3 du code de la consommation) Saisine de l’autorité judiciaire par la DGCCRF aux fins d’enjoindre aux fournisseurs d’un service téléphonique au public ou aux opérateurs de communications électroniques de prévenir ou faire cesser un dommage causé par un numéro à valeur ajoutée	54
• <i>Article 8</i> (art. L. 242-16 du code de la consommation) Régime de publicité des sanctions prononcées par l’autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation	55
 EXAMEN EN COMMISSION	 57
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT	 71
 TABLEAU COMPARATIF	 75

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

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, rapporteur**, et établi son texte sur la **proposition de loi n° 183 (2018-2019)**, adoptée par l'Assemblée nationale, **visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux**.

Depuis 2014, un **dispositif législatif permet aux consommateurs de faire valoir leur opposition** aux démarchages téléphoniques, par l'inscription au service *Bloctel*. Malgré cette avancée, les **résultats restent encore modestes en pratique**, et les démarchages non sollicités demeurent trop nombreux.

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 aujourd'hui plus de 56 000 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.

Elle a ainsi précisé les modalités de **vérification des fichiers** de prospection commerciale **en cas de sous-traitance (article 1^{er} bis)**.

De même, elle 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, qui pourraient désormais atteindre 375 000 euros pour une personne morale (**article 3 bis**).

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**) 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 exécutés que ceux toujours en cours d'exécution.

Par ailleurs, la commission a **conforté la sécurité juridique des outils permettant de lutter contre les pratiques frauduleuses**, qui représentent une grande partie des nuisances subies par les consommateurs, en particulier en subordonnant toute résiliation de contrat d'un éditeur de numéro surtaxé frauduleux à une mise en demeure infructueuse (**article 6**).

Enfin, elle 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**).

La commission des lois a **adopté** la proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux **ainsi modifiée**.

Mesdames, Messieurs,

Le démarchage téléphonique est une activité encadrée par la loi, fondée sur l'absence de consentement préalable des consommateurs.

Un dispositif novateur issu de la loi n° 2014-344 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 interdit depuis lors, sous peine de sanction administrative, tout professionnel de contacter un consommateur inscrit sur cette liste, en vue de conclure un contrat portant sur la vente d'un bien ou sur la fourniture d'un service.

Mis en œuvre depuis 2016, ce système tarde toutefois à faire ses preuves et l'exaspération légitime des consommateurs est croissante.

La proposition de loi n° 183 (2018-2019) visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux, présentée par M. Christophe Naegelen et plusieurs de nos collègues députés et adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 6 décembre 2018, a pour objet de renforcer l'efficacité du droit d'opposition au démarchage téléphonique et d'accroître la lutte contre les pratiques frauduleuses.

Elle conforte le système de l'*opt out* en matière de démarchage téléphonique, prenant le contre-pied d'une précédente proposition de loi présentée par M. Pierre Cordier et également adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 21 juin 2018, prescrivant au contraire la mise en place d'un mécanisme d'*opt in*, fondé sur le consentement préalable du consommateur à être démarché téléphoniquement.

Au terme d'un examen approfondi, votre commission a estimé que proposer l'*opt in*, à la faveur du contexte actuel, reviendrait peu ou prou à faire disparaître le secteur du démarchage téléphonique. Elle ne l'a pas souhaité compte tenu des enjeux en matière d'emploi.

Aussi, approuvant la philosophie de la proposition de loi, votre commission a adopté 8 amendements de son rapporteur visant à renforcer l'**efficacité du système d'*opt out*** ainsi que les obligations de transparence et de déontologie du secteur.

Elle a également renforcé la **clarté** et la **sécurité juridique** des dispositions permettant de lutter contre les pratiques frauduleuses, pour mieux protéger les consommateurs.

Pour autant, votre commission s'est opposée à l'article 5 de la proposition de loi, préférant en rester au droit en vigueur s'agissant de l'exception contractuelle qui permet au professionnel de contacter un consommateur inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique.

I. LE DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE : UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ENCADRÉE QUI DEMEURE SOURCE DE NUISANCES POUR LES CONSOMMATEURS

A. LE DROIT EN VIGUEUR EST FONDÉ SUR L'ABSENCE DE CONSENTEMENT PRÉALABLE DU CONSOMMATEUR

1. L'encadrement du contenu des appels de démarchage téléphonique

Le démarchage téléphonique, que l'on peut aussi appeler prospection commerciale par téléphone, est défini par l'article L. 221-16 du code de la consommation comme une 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* ».

Lors d'un tel appel, pour lequel l'utilisation d'un numéro masqué est interdite par l'article L. 221-17 du code de la consommation, le professionnel doit indiquer au début de la conversation plusieurs informations au consommateur qu'il démarché. La méconnaissance de ces dispositions est punie d'une amende administrative ne pouvant excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale¹. Cet encadrement, issu de la directive 2011/83/UE du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs², a été transposé par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation. Dans l'hypothèse où un contrat serait ainsi conclu, le consommateur bénéficie ensuite des différentes dispositions protectrices pour les ventes à distance³.

¹ Articles L. 242-12 et L. 242-14 du code de la consommation.

² Directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil. Elle est consultable à l'adresse suivante :

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:fr:PDF>

³ Articles L. 221-18 et suivants du code de la consommation.

2. Le système français n'exige pas le consentement préalable du consommateur à être démarché téléphoniquement

Le droit en vigueur, issu de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, est fondé sur le principe dit de *l'opt out*, le consentement préalable du consommateur à faire l'objet de prospection commerciale n'étant pas exigé.

Le consommateur qui ne souhaite pas faire l'objet d'une telle prospection commerciale peut s'inscrire gratuitement sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique¹. Il est alors interdit à un professionnel de démarcher un consommateur qui se serait inscrit sur cette liste, tout comme est interdite la location ou la vente de fichiers comportant les coordonnées de consommateurs inscrits sur cette même liste, sous peine de sanctions administratives ne pouvant excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale².

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer à tout professionnel, même opérant depuis l'étranger, démarchant un consommateur dont la résidence habituelle est en France³.

Plusieurs exceptions à ce principe sont prévues, le consommateur pouvant être contacté même s'il est inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique :

- en cas de relations contractuelles préexistantes entre le professionnel et le consommateur, il s'agit de « *l'exception client* » ;

- si le démarchage concerne la fourniture de journaux, de périodiques ou de magazines (article L. 223-5 du code de la consommation) ;

- si le démarchage concerne une activité non commerciale comme celle d'associations à but non lucratif ou d'instituts de sondages ;

- ou enfin pendant une durée limitée à trois mois, si le consommateur a donné librement ses coordonnées en vue de l'achat d'un bien ou d'une prestation de service.

La gestion de la liste d'opposition au démarchage téléphonique, *Bloctel*, est assurée par un organisme désigné pour une période de cinq ans par le ministre chargé de l'économie⁴ sous la forme d'une délégation de service public. Il s'agit, jusqu'au 26 février 2021, de la société *Opposetel*⁵.

¹ Article L. 223-1 du code de la consommation.

² Article L. 242-16 du code de la consommation.

³ Le démarchage téléphonique entre professionnels n'est pas concerné par ces mesures contraignantes.

⁴ Article L. 223-4 du code de la consommation.

⁵ Arrêté du 25 février 2016 portant désignation de l'organisme chargé de gérer la liste d'opposition au démarchage téléphonique.

Plus de 4 millions de consommateurs sont aujourd’hui inscrits sur la liste d’opposition au démarchage téléphonique, pour plus de 9 millions de numéros de téléphone (fixes ou portables)¹ enregistrés, d’après les informations communiquées à votre rapporteur par la société *Opposetel*.

Pour assurer le respect de ces dispositions, les professionnels sont tenus, en application de l’article R. 223-6 du code de la consommation, de saisir cet organisme afin que celui-ci s’assure de la conformité de leurs fichiers avec la liste d’opposition au démarchage téléphonique. Aucune sanction n’est toutefois prévue en cas de non-respect de cette obligation. Depuis le début de sa délégation de service public en 2016, *Opposetel* a indiqué à votre rapporteur avoir traité près de 260 000 fichiers et « expurgé » de ces fichiers plus de 6 milliards de numéros de téléphone².

Il est toutefois notable que, contrairement à plusieurs autres pays européens dont l’Allemagne, la France n’a pas choisi de mettre un œuvre le principe de l’*opt in*, fondé sur le consentement préalable du consommateur à être démarché téléphoniquement. Le Sénat avait pourtant adopté dès le 28 avril 2011 un dispositif prescrivant le principe du recueil du consentement exprès de l’abonné téléphonique par l’opérateur en vue de l’utilisation de ses données personnelles à des fins de prospection directe par un tiers au contrat, sous peine d’amende pénale³.

3. Le droit de s’opposer au traitement de ses données à caractère personnel demeure un garde-fou important pour le consommateur

Pour le consommateur, l’inscription sur la liste d’opposition au démarchage téléphonique s’exerce sans préjudice de son droit de s’opposer sans frais au traitement de ses données à caractère personnel, conformément aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés, dont la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) assure le respect.

Le nouveau règlement général sur la protection des données (RGPD)⁴ ne remet pas en cause la possibilité pour les États d’opter pour un système d’opposition *a posteriori* en matière de démarchage téléphonique.

¹ 4 008 329 au 31 décembre 2018.

² Ce chiffre s’explique par le fait qu’un numéro de téléphone donné est expurgé des centaines de fois par mois des fichiers des différentes entreprises soumettant leurs données à une mise en conformité par *Opposetel*.

³ Proposition de loi visant à renforcer les droits des consommateurs en matière de démarchage téléphonique présentée par Jacques Mézard, dont le dossier législatif est accessible à l’adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp10-354.html>

⁴ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Le texte de ce règlement est accessible à l’adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>

Le droit de l'Union européenne distingue en effet la prospection commerciale selon deux régimes distincts.

L'utilisation exclusive d'automates d'appels, ou encore l'envoi de télécopies, de SMS ou de courriels requiert, en application de la directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 dite « *vie privée et communications électroniques* » ou encore « *e-privacy* », telle que transposée à l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques, le recueil du consentement préalable de la personne avant toute prospection commerciale.

À l'inverse, le démarchage téléphonique avec intervention humaine peut reposer sur l'une des bases légales¹ listées à l'article 6 du RGPD relatif à la licéité du traitement de données à caractère personnel : le consentement préalable de la personne concernée ou l'intérêt légitime du responsable du traitement. Cette dernière base légale suppose toutefois de veiller au respect des intérêts ainsi que des libertés et droits fondamentaux de la personne concernée. En pratique, cela signifie que la personne appelée doit pouvoir raisonnablement s'attendre, compte tenu notamment du contexte initial de la collecte, à ce que ses données soient traitées à des fins de prospection².

À cet égard, le principe du droit d'opposition préexistant au RGPD est maintenu par ce dernier dans toutes ses composantes. Ainsi, en matière de prospection commerciale, le droit d'opposition doit pouvoir être exercé de manière gratuite, discrétionnaire et à tout moment, auprès du responsable du traitement, conformément à l'article 21 du RGPD. Lorsqu'elle l'estime nécessaire, la CNIL peut prendre des sanctions³, telles que des mesures correctrices non-pécuniaires⁴ et des amendes administratives.

En fonction des critères désormais établis par RGPD⁵, l'amende administrative peut atteindre 20 millions d'euros ou jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires annuel mondial pour une personne morale, en cas de non-respect des critères de licéité ou du droit d'opposition d'une personne au traitement de ses données à caractère personnel.

¹ Une autre base légale, très rare, peut éventuellement être mobilisée : l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie. Dans cette hypothèse, la prospection doit être un service expressément demandé par la personne.

² Le considérant 47 du RGPD mentionne, à titre d'exemple, « des situations telles que celles où la personne concernée est un client du responsable du traitement ». L'intérêt légitime ne peut par ailleurs être reconnu que si la société qui s'en prévaut offre aux personnes des moyens de contrôle effectifs sur l'utilisation de leurs données (droit d'opposition facilement exercable notamment).

³ Article 58 du RGPD.

⁴ Ces mesures correctrices peuvent prendre les formes suivantes : avertissement d'un responsable de traitement que les opérations envisagées sont susceptibles de violer le RGPD, rappeler à l'ordre un responsable de traitement en cas de violation du RGPD, ordonner au responsable de traitement de satisfaire aux demandes présentées par la personne concernée en vue d'exercer ses droits, ordonner au responsable de traitement de mettre en conformité avec le RGPD ses activités de traitement, imposer une limitation temporaire ou définitive du traitement, ou encore ordonner la rectification ou l'effacement des données en application de l'article 17 du RGPD.

⁵ Article 83 du RGPD.

B. LE SECTEUR ÉCONOMIQUE DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE REPRÉSENTE UN FACTEUR DE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET UN NOMBRE NON NÉGLIGEABLE D'EMPLOIS EN FRANCE

Les opérations de démarchage téléphonique, qu'elles soient menées tout au long de l'année ou organisées dans le cadre de campagnes, peuvent être confiées à des prestataires de services spécialisés dans la gestion de la relation avec le consommateur appelés « *outsourcers* », ou confiées à des filiales ou départements dédiés au sein d'entreprises dont les métiers impliquent l'existence d'un large portefeuille clients.

D'après les informations portées à la connaissance de votre rapporteur, l'administration ne dispose pas de statistiques officielles embrassant l'intégralité du champ de cette activité économique. Les sources chiffrées, qui sont de deux ordres, présentent donc un caractère partiel.

D'une part, selon l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE)¹, les dernières données disponibles font état pour l'exercice 2016 de 1 558 entreprises (centres de contacts) pour un effectif total de 47 061 salariés, et un chiffre d'affaires hors taxes de 3,144 milliards d'euros, dont 236 millions à l'export.

D'autre part, pour le syndicat professionnel des centres de contacts (SP2C), syndicat professionnel regroupant les principaux acteurs du marché et qui revendique une couverture par ses adhérents de 75 à 80% du chiffre d'affaires du secteur, près de 56 000 emplois seraient concernés.

Il convient toutefois de noter que ces estimations sont à prendre avec prudence, en raison de l'activité même des salariés qui effectuent du démarchage téléphonique. En effet, si certains téléconseillers sont exclusivement affectés à des activités de télémarketing, les « *appels sortants* », nombre d'entre eux alternent ce type d'activité avec d'autres types de tâches portant sur des « *appels entrants* »².

C. LE SYSTÈME D'OPPOSITION AU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE MIS EN PLACE DEPUIS 2016 MONTRE D'ÉVIDENTES LACUNES

Au terme de trois années de mise en œuvre, le système d'opposition au démarchage téléphonique présente d'importantes lacunes.

En témoigne le mécontentement des consommateurs qui ne cesse de croître ces dernières années. Plusieurs études menées par l'UFC - *Que choisir* en font état. Ainsi, en janvier 2017, une enquête menée sur la base de 11 972 réponses mettait en évidence que 91 % des personnes interrogées

¹ *Élaboration des statistiques annuelles d'entreprise, dispositif dit ESANE.*

² *Les appels entrants correspondent aux hypothèses dans lesquelles le client appelle lui-même un centre de contacts ou une entreprise.*

trouvaient ces appels « *très agaçants* »¹. Face à cet agacement, près de 115 000 avaient d'ailleurs signé une pétition initiée par cette même association pour demander la mise en place de *l'opt in* et le renforcement significatif du montant des sanctions en cas de méconnaissance de la législation.

Le nombre de réclamations reçues depuis 2016 par *Opposetel*, le délégataire de service public gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique, témoigne tout autant de cette exaspération des consommateurs. Ainsi, près de 1,4 millions de réclamations auraient été déposées par 280 000 consommateurs depuis la création de *Bloctel*.

Il apparaît également que de nombreuses entreprises ne respecteraient pas leur obligation réglementaire de mise en conformité de leurs fichiers de démarchage téléphonique avec la liste d'opposition au démarchage téléphonique auprès d'*Opposetel* et, en conséquence, probablement pas non plus l'interdiction de contacter un consommateur inscrit sur ladite liste.

La faiblesse du montant des sanctions encourues - amendes administratives qui ne peuvent excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale - ne leur assure d'ailleurs pas non plus un véritable caractère dissuasif.

De surcroît, les contrôles opérés par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), dont les agents sont habilités à rechercher et à constater les manquements au cadre régissant l'opposition au démarchage téléphonique², semblent là encore insuffisants en proportion du nombre de réclamations constatées. Ainsi, sur la période considérée, la DGCCRF a contrôlé 1 005 entreprises et mené 712 actions : suites préventives, correctives ou sanctions administratives, pour un taux d'anomalie de 71 % dont près d'une centaine d'amendes administratives effectivement prononcées.

Le coût du service de vérification des fichiers par *Opposetel* - 40 000 euros annuels pour une utilisation illimitée - apparaît également comme un frein pour des entreprises de taille moyenne ou intermédiaire.

Enfin, lors des auditions, de nombreuses personnes entendues par votre rapporteur ont mis en évidence une méconnaissance par les entreprises de leurs obligations, mais aussi des consommateurs de leurs droits, tant de leur droit de s'inscrire sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique que de celui de faire opposition au traitement de ses données à caractère personnel à des fins de prospection commerciale à tout moment.

¹ Les résultats de cette enquête sont consultables à l'adresse suivante : <https://www.quechoisir.org/enquete-demarchage-telephonique-les-particuliers-exasp%C3%A9r%C3%A9s-n23865/>

² Article L. 511-5 du code de la consommation.

À cet égard, votre rapporteur observe toutefois que les plaintes auprès de la CNIL pour méconnaissance du droit d'opposition garanti par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés en matière de démarchage téléphonique ont baissé de presque 50 % entre 2015 et 2018. Le faible nombre de plaintes (511 en 2015 et 253 en 2018) ne permet toutefois pas d'être certain qu'il soit complètement représentatif de la réalité, dans la mesure où de nombreuses personnes ne saisissent sans doute pas la CNIL en cas de méconnaissance de leur droit d'opposition. Le phénomène de réduction des plaintes relative au démarchage téléphonique auprès de la CNIL est toutefois incontestable. Elle doit en outre être rapportée au nombre inédit de plaintes reçues en général par la CNIL en 2018 concomitamment à l'entrée en vigueur du RGPD¹.

D. LA RECRUDESCENCE DES PRATIQUES FRAUDULEUSES QUI NE RENTRENT PAS DANS LE CHAMP DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE STRICTO SENSU

De nombreuses réclamations faites par les consommateurs auprès d'*Opposetel* ne concerneraient pas, en réalité, l'activité de démarchage téléphonique.

Il s'agirait plutôt de pratiques frauduleuses consistant à inciter un consommateur à appeler un numéro surtaxé, sans qu'aucun produit ou service réel soit *in fine* mis à sa disposition. L'incitation frauduleuse peut être très variable, mais dans tous les cas, le message, qu'il soit envoyé par SMS ou *via* un appel téléphonique, demande d'appeler un numéro surtaxé.

Les numéros surtaxés font partie de la catégorie des numéros de service à valeur ajoutée (SVA), catégorie qui comprend des numéros gratuits ou dont le tarif correspond au coût d'une communication normale, mais aussi des numéros dont le coût est majoré, à due concurrence du tarif du service payant proposé en plus du coût de la communication elle-même. Seuls ces derniers numéros peuvent, en réalité, être qualifiés de surtaxés.

Aussi, la mise en place de tels numéros à valeur ajoutée est tout à fait légale, s'ils correspondent à un réel produit ou service rendu. Seuls deux cas y font exception : pour réceptionner l'appel d'un consommateur en vue d'assurer la bonne exécution d'un contrat, ou pour traiter la réclamation d'un consommateur.

Certains éditeurs les détournent de leur finalité en incitant, par des pratiques frauduleuses, les consommateurs à appeler un numéro surtaxé, sans qu'aucun service réel ne soit mis à sa disposition. Ainsi, d'après *Opposetel*, près de 41 % des réclamations portées à sa connaissance concernent des fraudes aux numéros surtaxés, et non pas la seule méconnaissance de la liste d'opposition au démarchage téléphonique.

¹ Plus de 11 000 réclamations.

Il existe plusieurs pratiques de fraude parmi lesquelles :

- les appels en absence ou « *ping call* », qui incitent le destinataire à rappeler le numéro du correspondant qui s'est affiché alors qu'il ne correspond en réalité à aucun service à valeur ajoutée ;

- les SMS ou appels par automate ou téléopérateurs incitant à rappeler un numéro surtaxés pour des raisons mensongères ;

- ou encore les SMS permettant des micro-paiements détournés à des fins frauduleuses.

Le « *spoofing* », qui consiste à usurper un numéro déjà attribué indiquant un index géographique connu du consommateur, permet de ne pas attirer son attention.

Ces pratiques peuvent évidemment causer des préjudices importants aux victimes, qui sont souvent les personnes les plus vulnérables. Pour la plupart des consommateurs, ces pratiques se confondent nettement avec le démarchage téléphonique.

Le code de la consommation prévoit pourtant déjà, aux articles L. 224-43 et suivants, plusieurs dispositions visant à encadrer l'usage des numéros à valeur ajoutée. Parmi celles-ci :

- l'obligation faite aux opérateurs de numéros SVA de mettre en place un outil (« *l'annuaire inversé* ») permettant aux consommateurs d'identifier, à partir d'un numéro d'appel ou de SMS, le nom du produit ou du service proposé à ce numéro, sa description rapide, le nom et l'adresse du fournisseur, le cas échéant son site internet, ainsi que l'adresse et le numéro de téléphone auxquels le consommateur peut formuler ses éventuelles réclamations,¹ la description du produit ou du service devant permettre à l'opérateur de s'assurer qu'il ne fait pas partie de ceux qu'il exclut, le cas échéant, au titre de ses règles déontologiques². De surcroît, grâce à un « *mécanisme de signalement* » des anomalies relevées par le consommateur au sein de cet annuaire inversé, l'opérateur procède, en cas d'inexactitude sur l'une des informations devant figurer dans l'outil, à la suspension ou à la résiliation du contrat avec l'abonné auquel il affecte un numéro à valeur ajoutée³ ;

- l'obligation fixée aux fournisseurs d'un service téléphonique au public de mettre en place un dispositif (le numéro « 33 700 ») permettant aux consommateurs de signaler, par messages textuels, les appels ou SMS émis par les professionnels, non sollicités et qu'ils jugeraient suspects⁴ ;

¹ Article L. 224-43 du code de la consommation.

² Article L. 224-46 du code de la consommation.

³ Articles L. 224-46 et L. 224-47 du code de la consommation.

⁴ Article L. 224-51 du code de la consommation.

- l'obligation posée aux mêmes fournisseurs d'un service téléphonique au public de proposer au consommateur une option gratuite permettant de bloquer les communications à destination des numéros surtaxés de certaines tranches de numéros à valeur ajoutée¹.

L'ensemble de ces dispositions serait toutefois insuffisant, de l'aveu même des opérateurs de communications électroniques ou des fournisseurs d'un service téléphonique au public, pour empêcher les pratiques frauduleuses. En particulier, les opérateurs seraient dans une situation d'insécurité juridique pour suspendre ou résilier le contrat avec leur abonné éditeur d'un service à valeur ajoutée, lorsque celui-ci procède à des manœuvres frauduleuses.

II. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : RENFORCER L'ENCADREMENT DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE ET LUTTER CONTRE LES PRATIQUES FRAUDULEUSES

La proposition de loi n° 183 (2018-2019) adoptée par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Christophe Naegelen et plusieurs de ses collègues députés vise, d'une part, à mieux encadrer le démarchage téléphonique et, d'autre part, à lutter contre les appels frauduleux. Composée initialement de six articles, elle en comptait onze lors de sa transmission au Sénat.

A. RENFORCER L'ENCADREMENT DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE SANS REVENIR SUR LE PRINCIPE DE L'OPT OUT

La proposition de loi tend tout d'abord à imposer aux professionnels de saisir l'organisme chargé de la gestion de la liste d'opposition au démarchage téléphonique « *aux fins de s'assurer de la conformité de ses fichiers de prospection commerciale avec la liste d'opposition au démarchage téléphonique* », sous peine de sanction administrative. Introduit à l'initiative de notre collègue députée Annaïg Le Meur en commission, cette mesure prévue à l'article 1^{er} *bis* tend à remédier à l'absence de mise en conformité de leurs fichiers par de nombreuses entreprises à qui incombe pourtant cette obligation, qui n'est aujourd'hui passible d'aucune sanction.

Ce faisant, cet article confirme le choix du principe de l'*opt out* en matière de démarchage téléphonique.

Toutefois, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté en séance publique des dispositions modifiant substantiellement les conditions de « *l'exception contractuelle* », prévue à l'article L. 223-1 du code de la consommation, et qui permet à un professionnel de contacter un consommateur inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique

¹ Article L. 224-54 du code de la consommation.

en cas de « *relations contractuelles préexistantes* ». L'**article 5** de la proposition de loi tend ainsi à limiter cette exception aux seules « *sollicitations ayant un rapport direct avec un contrat en cours* » entre le consommateur et le professionnel.

La proposition de loi tend également à reformuler, sans apporter de changement notable, les modalités de délivrance des informations obligatoires qu'un professionnel doit indiquer au consommateur lors d'un appel de prospection commerciale (**article 1^{er}**). Afin de pallier le déficit de connaissance du dispositif *Bloctel* par tous les consommateurs, ce même article fixe aussi une nouvelle obligation au professionnel qui devra indiquer au consommateur lors d'un appel de prospection commerciale qu'il peut s'inscrire gratuitement sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique s'il ne souhaite pas faire l'objet de prospection commerciale par cette voie.

Surtout, l'**article 3** de la proposition de loi tend à renforcer significativement le montant des amendes administratives qui peuvent être prononcées par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation (DGCCRF), en cas de méconnaissance du cadre législatif relatif au démarchage téléphonique. Ainsi, alors que dans le droit en vigueur les amendes sanctionnant des manquements au régime de l'opposition au démarchage téléphonique ne peuvent excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale, elles seraient relevées respectivement à 75 000 et 375 000 euros.

Dans le même esprit, à l'initiative de notre collègue députée Aude Luquet, deux articles additionnels ont été adoptés, relevant le montant des sanctions administratives en cas de méconnaissance des obligations fixées aux articles L. 221-16 du code de la consommation (information du consommateur lors d'un appel de prospection commerciale) et L. 221-17 du même code (interdiction des appels masqués). Les amendes aujourd'hui encourues ne peuvent excéder 3 000 et 15 000 euros, selon qu'il s'agit d'une personne physique ou morale. Les **articles 2^{ter}** et **2^{quater}** relèveraient ces montants à 75 000 et 375 000 euros.

Par parallélisme, l'**article 4** de la proposition de loi prévoit un relèvement similaire des sanctions en cas de manquement au régime encadrant la prospection commerciale automatisée qui requiert, comme déjà indiqué, le consentement préalable du consommateur.

De surcroît, l'**article 8** de la proposition de loi, introduit à l'initiative du rapporteur de l'Assemblée nationale, prévoit la publication systématique des sanctions prononcées par la DGCCRF sur le fondement de la méconnaissance de la législation relative à l'opposition au démarchage téléphonique, sauf exceptions. Cet article vise là encore à accroître le caractère dissuasif des sanctions.

Enfin, le texte adopté par l'Assemblée nationale propose deux mesures visant à mieux contrôler la mise en œuvre des règles relatives au démarchage téléphonique.

En premier lieu, l'**article 1^{er} bis** tend à imposer aux professionnels du secteur qui saisissent l'organisme aux fins de mise en conformité de leurs fichiers de prospection commerciale le respect d'une charte de bonnes pratiques. Adopté à l'initiative du rapporteur en commission, cet article ne précise pas l'organe en charge de l'élaboration de cette charte, bien que le rapporteur ait émis le souhait qu'elle fût établie par l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique.

En second lieu, l'**article 2** prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement évaluant la gestion par le délégataire de la liste d'opposition au démarchage téléphonique. Ce rapport aurait aussi vocation à présenter les possibilités d'harmonisation des différents dispositifs légaux et réglementaires permettant au consommateur de manifester son opposition au démarchage téléphonique et au traitement de ses données à des fins de prospection commerciale. Ces dispositions tendent à répondre à des dysfonctionnements supposés de la société *Opposetel*.

B. SÉCURISER LES OUTILS JURIDIQUES DE LUTTE CONTRE LES PRATIQUES FRAUDULEUSES POUR MIEUX PROTÉGER LES CONSOMMATEURS

Les **articles 6 et 7** tendent à sécuriser les modalités d'intervention des opérateurs de communications électroniques et des fournisseurs d'un service téléphonique au public sur le marché, aux fins de prévenir ou de faire cesser des pratiques frauduleuses pour mieux protéger les consommateurs.

Dans cette perspective, l'**article 6** définit 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. Il complète également la définition du « *mécanisme de signalement* » par lequel le consommateur signale à l'opérateur des anomalies sur l'annuaire inversé, leur permettant ainsi de mieux exercer leurs prérogatives. Il permet aussi aux fournisseurs d'un service téléphonique au public, en lien direct avec le consommateur, de suspendre l'accès à un numéro frauduleux, en l'absence d'action de l'opérateur, pour éviter aux consommateurs de continuer à appeler un numéro connu comme frauduleux.

Dans sa rédaction modifiée à l'initiative du Gouvernement en séance publique, la sécurité juridique du dispositif prévu à l'**article 6** en prévoyant que le contrat entre un opérateur de service à valeur ajoutée et l'éditeur auquel il affecte un numéro à valeur ajoutée peut être suspendu ou résilié en cas de pratiques frauduleuses. Une telle atteinte au principe de liberté contractuelle devait en effet être prévue par la loi.

Article additionnel introduit par le rapporteur en commission, l'**article 7** tendait à donner à la DGCCRF le pouvoir d'enjoindre les opérateurs de communications électroniques de suspendre l'accès à un numéro frauduleux, et de rembourser les consommateurs victimes à due concurrence du coût des communications frauduleuses qu'ils ont effectuées. Dans sa rédaction issue d'un amendement adopté à l'initiative du Gouvernement en séance publique, l'**article 7** vise, dans le même esprit que l'**article 6**, à permettre à la DGCCRF de saisir l'autorité judiciaire aux fins d'enjoindre aux fournisseurs d'un service téléphonique au public et aux opérateurs de communications électroniques, de prendre toute mesure proportionnée propre à prévenir ou à faire cesser un dommage causé par un service à valeur ajoutée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : RENDRE L'OPT OUT PLUS EFFICACE PAR UNE MEILLEURE RÉGULATION DU SECTEUR DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE

A. RENDRE L'OPT OUT PLUS EFFICACE SANS DÉSTABILISER LE SECTEUR DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE

Se ralliant à la position de nos collègues députés, votre commission a **confirmé le choix du principe de l'opt out en matière de démarchage téléphonique**. En effet, comme l'a indiqué votre rapporteur, la situation a évolué depuis 2013 et l'adoption d'un dispositif d'*opt in* par le Sénat. Le système de l'*opt in*, quelle que soit sa forme – consentement préalable du consommateur lors de la souscription d'un contrat avec un opérateur de communications électroniques ou consentement préalable exprès auprès de chaque entreprise qui en ferait la demande au consommateur – reviendrait à faire disparaître le secteur économique du démarchage téléphonique.

Tout en souhaitant le maintien d'un système d'*opt out*, votre rapporteur juge toutefois urgent de renforcer l'efficacité du dispositif d'opposition au démarchage téléphonique, compte tenu de l'exaspération réelle et légitime des consommateurs.

À cet égard, votre commission a estimé opportune la consécration dans la loi de l'obligation pour tout professionnel 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* », qui permet de sanctionner la méconnaissance de cette obligation d'une amende dont le montant serait par ailleurs renforcé.

Par l'adoption d'un **amendement COM-8** de son rapporteur, votre commission a toutefois précisé que le professionnel auquel incombe l'obligation de vérifier ses fichiers de prospection commerciale peut mandater un tiers agissant pour son compte aux fins d'y pourvoir. Rien n'empêche ensuite ledit professionnel de se retourner contre son mandataire

si ce dernier a manqué à ses obligations contractuelles. L'article 1^{er} *bis* de la proposition de loi vise en effet « *tout professionnel* », conduisant alors, dans le cas d'une sous-traitance, l'entreprise donneuse d'ordre comme le sous-traitant à faire vérifier le même fichier par le délégataire. Votre commission ne voit pas l'intérêt d'une double vérification - donnant lieu à un double paiement auprès du délégataire - qui pourrait, en outre, diluer les responsabilités.

Votre commission a également approuvé l'obligation 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 (**article 1^{er}**), tout en préférant maintenir la rédaction en vigueur s'agissant des autres informations, définies par une directive européenne, que ce même professionnel doit délivrer, en adoptant un **amendement COM-7** de son rapporteur. Par le **même amendement**, elle a en revanche indiqué que ces informations devaient être délivrées « *de manière claire, précise et compréhensible* ».

Votre commission a également approuvé l'alourdissement des sanctions opéré aux articles 2 *ter*, 2 *quater*, 3 et 4 de la proposition de loi, permettant de renforcer leur caractère dissuasif. Suivant l'analyse de son rapporteur, elle a toutefois souhaité, par l'adoption d'un **amendement COM-11** portant article additionnel, rétablir des règles autrefois prévues par le code de la consommation plafonnant, d'une part, les sanctions administratives en cas de manquements en concours et, d'autre part, le cumul d'une amende administrative et d'une sanction pénale, en cas de sanctions infligées à raison des mêmes faits, afin d'assurer la conformité du dispositif à la Constitution.

Dans le même esprit, votre commission a approuvé les dispositions de l'**article 8** de la proposition de loi visant à rendre systématique la publication des sanctions administratives prononcées par l'autorité chargée de la concurrence et de la consommation en cas de manquement au régime encadrant l'opposition au démarchage téléphonique, ainsi que les deux exceptions à ce principe. Dans ces hypothèses, l'administration pourrait alors soit reporter la publication de la décision, soit la publier sous une forme anonymisée, ou bien encore ne pas la publier du tout.

Par l'adoption d'un **amendement COM-13**, votre commission 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 valeur ajoutée, 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.

Votre commission s'est en revanche fermement opposée aux dispositions prévues à l'**article 5** de la proposition de loi, qui tendent à

restreindre le champ de l'exception contractuelle¹ aux contrats en cours d'exécution, d'une part, et qui ont un rapport direct avec l'objet dudit contrat, d'autre part.

Ces restrictions pourraient en effet avoir des conséquences préjudiciables sur l'emploi dans le secteur du démarchage téléphonique. En outre, et en tout état de cause, le consommateur bénéficie toujours de son droit d'opposition au traitement de ses données à caractère personnel à des fins de prospection dans les conditions prévues à l'article 21 du RGPD, dont le non-respect est désormais lourdement sanctionné.

Par l'adoption d'un **amendement COM-12** de son rapporteur, votre commission a préféré en rester au droit en vigueur, qui dispose qu'un professionnel ne peut contacter un consommateur inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique qu'en cas de « *relations contractuelles préexistantes* », considérant que leur champ devait être interprété comme concernant les contrats exécutés ou en cours d'exécution.

B. RENFORCER LA TRANSPARENCE ET LA DÉONTOLOGIE DU SECTEUR DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE

Consciente des attentes d'une meilleure régulation du secteur à la fois de la part des consommateurs mais aussi des professionnels du marché vertueux, votre commission a apporté des modifications en ce sens aux articles 1^{er} *bis* et 2 de la proposition de loi.

En premier lieu, elle a considéré que la mention d'une charte dans la loi telle que le prévoyait l'article 1^{er} *bis* pouvait prêter à confusion, une charte étant par nature un instrument juridique non contraignant. Dès lors, sans remettre en cause les objectifs de l'article 1^{er} *bis*, votre commission a adopté un **amendement COM-9** proposé par son rapporteur tendant à imposer au professionnel soumis à l'obligation de mise en conformité de ses fichiers le respect de normes déontologiques, dont la définition serait renvoyée à un décret, pris après consultation du Conseil national de la consommation. Votre commission entend ainsi encourager la mise en place d'un code de déontologie propre au secteur du démarchage téléphonique.

En second lieu, suivant la position traditionnelle de la commission des lois du Sénat, elle a supprimé, par l'adoption d'un **amendement COM-10** de son rapporteur, la demande de rapport au Gouvernement que prévoyait l'article 2, considérant que ce mécanisme ne constitue pas la façon la plus efficace pour le Parlement d'effectuer son travail de contrôle. Elle a toutefois confirmé, à l'instar de nos collègues députés, qu'il était nécessaire de disposer de davantage d'informations sur l'activité de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique, notamment pour s'assurer de son efficacité et pour mieux

¹ C'est-à-dire l'exception permettant à un professionnel

définir ses priorités. Ainsi, par l'adoption du **même amendement**, votre commission a imposé à cet organisme de rendre accessibles, sous un format ouvert et aisément réutilisable, les données essentielles de son activité, dans des conditions fixées par le pouvoir réglementaire après consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Il s'agit ainsi de créer un régime *ad hoc* de publication en *open data*, notamment pour permettre au Gouvernement, au Parlement, au Conseil national de la consommation et aux associations de consommateurs de mieux contrôler l'action de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique, sous réserve du respect des règles du code des relations entre le public et l'administration, notamment en ce qui concerne le respect de la vie privée des citoyens.

C. ASSURER LA CLARTÉ ET LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES OUTILS PERMETTANT DE LUTTER CONTRE LES PRATIQUES FRAUDULEUSES

Votre commission a globalement approuvé la philosophie des **articles 6 et 7** de la proposition de loi visant à mieux lutter contre les pratiques frauduleuses.

Toutefois, sans remettre en cause les objectifs de l'**article 6**, elle a adopté un **amendement COM-14** visant à en proposer une réécriture globale afin d'assurer la clarté et la sécurité juridique des outils permettant de lutter contre les pratiques frauduleuses.

Outre diverses modifications rédactionnelles, votre commission a également modifié le contenu du dispositif sur plusieurs points.

En premier lieu, elle a regroupé, au sein du même article L. 224-46 du code de la consommation, toutes les clauses contractuelles susceptibles de fonder la suspension ou la résiliation du contrat de l'éditeur de service à valeur ajoutée par l'opérateur de communications électroniques.

En deuxième lieu, elle a explicitement prévu que la résiliation du contrat est subordonnée à une mise en demeure infructueuse, dans les conditions prévues à l'article 1225 du code civil, afin d'éviter tout questionnement quant à l'articulation de ce texte spécial et du droit commun.

En troisième lieu, elle a réorganisé les dispositions qui modifient l'article L. 224-47 du code de la consommation, actuellement consacré au mécanisme de signalement des anomalies relevées par les consommateurs concernant les numéros à valeur ajoutée. Elle a aussi précisé que tout signalement de consommateur faisait l'objet d'une certification dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de l'économie ; et précisé explicitement que l'opérateur devait prendre en compte ces signalements pour s'assurer de la bonne exécution du contrat avec l'abonné auquel il affecte un numéro à valeur ajoutée.

En quatrième lieu, elle a reformulé, sans en modifier l'esprit, au sein d'un nouvel article L. 224-47-1 du code de la consommation, les conditions dans lesquelles l'opérateur de communications électroniques peut, dans des cas expressément définis contractuellement, suspendre ou résilier le contrat avec son abonné.

En cinquième lieu elle a prévu, au sein du même article L. 224-47-1 du code de la consommation, 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 peut s'agir d'une faculté. De plus, cette disposition permet de renforcer la protection du consommateur.

Votre commission a adopté l'**article 7** permettant 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.

D. INCITER À LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES NON LÉGISLATIVES INDISPENSABLES À LA RÉUSSITE DE L'OPT OUT

Votre commission a également souhaité attirer l'attention du Gouvernement sur les mesures non législatives indispensables à la réussite de l'*opt out*.

En premier lieu, elle a ainsi appelé de ses vœux un renforcement des contrôles de l'autorité chargée de la concurrence et de la consommation sur les entreprises du secteur du démarchage téléphonique, et l'accompagnement des professionnels afin de leur permettre de s'approprier leurs obligations, au service d'une meilleure protection du consommateur.

En deuxième lieu, elle a, dans le même esprit, formé le vœu que le consommateur puisse avoir réellement connaissance de ses droits, en particulier de celui de s'inscrire sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique, ou de s'opposer au traitement de ses données à caractère personnel garanti par le RGPD, ou encore des dispositions protectrices du code de la consommation en cas de vente à distance. Une campagne d'information en ce sens pourrait être opportune.

En troisième lieu, elle a souhaité qu'une évaluation de la gestion de Bloctel par l'entreprise *Opposetel* puisse être diligentée, dans les conditions prévues par le contrat de délégation de service public, en vue d'étudier les axes d'amélioration de certains points comme la saisie des réclamations, les inscriptions sur la liste d'opposition, ou bien encore les tarifs des prestations.

En quatrième lieu votre commission a souhaité que la mise en place d'un préfixe unique pour les numéros de prospection commerciale puisse être étudiée par l'ARCEP, de façon à ce que ces appels puissent être mieux identifiés par les consommateurs.

Enfin, votre commission a regretté ne pas pouvoir disposer de l'avis du Conseil national de la consommation, qui réunit les différentes parties prenantes du secteur, qui aurait dû être rendu sur le sujet avant la discussion de la présente proposition de loi, suite à la mise en place d'un groupe de travail au mois de juin 2018.

*

* *

Votre commission a **adopté** la proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux **ainsi modifiée**.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 221-16 du code de la consommation)

Obligations d'information du consommateur lors d'un démarchage téléphonique

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à reformuler et compléter les obligations d'information incombant au professionnel qui contacte un consommateur pour du démarchage téléphonique.

Le démarchage téléphonique, au sens de l'article L. 221-16 du code de la consommation, est défini comme une prise de contact téléphonique – pour laquelle l'utilisation d'un numéro masqué est interdite¹ – « en vue de conclure un contrat portant sur la vente d'un bien ou sur la fourniture d'un service ». Modifié par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, cet article dispose que, sous peine de sanction administrative², le professionnel doit indiquer au début de la conversation plusieurs informations au consommateur qu'il démarché : son identité, le cas échéant l'identité de la personne pour le compte de laquelle il effectue cet appel, ainsi que la nature commerciale de l'appel³.

Cette liste limitative reprend stricto sensu les termes du point 5 de l'article 8 de la directive 2011/83/UE du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs⁴, qui encadre les règles de formation des contrats conclus à distance et hors établissement, d'harmonisation maximale sur ce point.

¹ Article L. 221-17 du code de la consommation.

² Prévue à l'article L. 242-12 du code de la consommation Voir supra, commentaire de l'article 2 ter.

³ S'agissant du bien ou du service lui-même, le professionnel doit, en application de l'article L. 221-12 du code de la consommation, fournir au consommateur les « informations relatives aux caractéristiques des biens ou des services, à leur prix, à son identité, à la durée du contrat et au droit de rétractation ».

⁴ Directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil. Elle est consultable à l'adresse suivante :

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:fr:pdf>

Les éventuelles suites contractuelles d'un démarchage téléphonique

Le professionnel adresse au consommateur, suite au démarchage téléphonique, une confirmation de l'offre, sur laquelle figurent des informations limitativement énumérées par la loi¹, sur papier ou sur un support « durable ». Le consommateur n'est engagé par cette offre qu'après l'avoir signée et acceptée par écrit, ou donné son consentement par voie électronique.

Le consommateur bénéficie ensuite des différentes dispositions protectrices prévues pour les ventes à distance (informations pré et post contractuelles et droit de rétractation dans les quatorze jours notamment).

Les démarchages téléphoniques opérés peuvent ne pas aboutir directement à la conclusion d'un contrat, mais déboucher sur une visite du professionnel à domicile, ou sur une invitation du consommateur à se rendre au lieu d'établissement du professionnel pour des motifs divers. Dans ces hypothèses, il s'agira, dès lors, de contrats conclus hors établissement.

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à reformuler ces dispositions sans y apporter de changement notable, à l'exception d'une nouvelle obligation fixée au professionnel de préciser au consommateur qu'il peut s'inscrire sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique. L'Assemblée nationale n'a pas fondamentalement modifié ces dispositions.

En premier lieu, l'article tend à préciser que les informations sont indiquées par le professionnel « *de manière explicite* » en début d'appel, et reformule les modalités de déclinaison de l'identité du donneur d'ordre lorsque le professionnel appelle le consommateur pour le compte d'un tiers. Considérant la rédaction en vigueur selon laquelle « *le professionnel indique (...), le cas échéant, l'identité de la personne pour le compte de laquelle il effectue cet appel (...)* » ambiguë, l'article 1^{er} tend à la préciser, sans que cela ne convainque toutefois complètement votre rapporteur.

D'après les informations portées à sa connaissance, les juridictions n'ont jamais été amenées à statuer sur une éventuelle méconnaissance de ces dispositions ou une difficulté d'interprétation. Tant les représentants des professionnels que des consommateurs que votre rapporteur a entendus ne lui ont d'ailleurs fait part d'aucune difficulté particulière sur l'interprétation de ces dispositions législatives, que votre rapporteur trouve suffisamment claires et explicites.

Suivant son analyse, votre commission a adopté un **amendement COM-7**, maintenant le droit en vigueur sur ce point, considérant inutile voire contre-productive les modifications rédactionnelles de l'article 1^{er}. En revanche, par le **même amendement**, votre commission a souhaité, à l'instar de nos collègues députés, préciser les modalités de délivrance de ces informations, considérant que cette mesure n'allait pas

¹ Article L. 221-5 du code de la consommation.

au-delà des exigences fixées par la directive. Elle a donc imposé que la délivrance de ces informations soit faite de manière « *claire, précise et compréhensible* », notions usuelles en droit de la consommation et qui semblent plus opportunes que le seul terme d'« *explicite* » actuellement prévu par le texte de la proposition de loi.

En deuxième lieu, cet article impose au professionnel de préciser au consommateur qu'il peut s'inscrire gratuitement sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique¹, information dont le droit en vigueur ne prévoit en effet la délivrance au consommateur qu'à l'occasion du recueil des coordonnées téléphoniques d'un consommateur ou lors de la conclusion d'un contrat².

Cette obligation n'est pas prévue par la directive 2011/83/UE précitée, d'harmonisation maximale sur les obligations d'informations à délivrer au consommateur lors d'un appel à visée commerciale. Votre rapporteur s'est donc interrogé sur le risque de contrariété de cette disposition au droit de l'Union européenne. Toutefois, ladite directive ne traitant pas en tant que tel du mécanisme d'opposition au démarchage téléphonique, il est possible de considérer que ce sujet n'entre pas dans le champ du domaine coordonné par la directive.

Ce faisant, compte tenu de l'intérêt de cette mention, qui tend à répondre au déficit d'information du consommateur sur le dispositif d'opposition au démarchage téléphonique dont de nombreuses personnes ont fait part à votre rapporteur, il n'a pas proposé à la commission de la supprimer mais l'a simplement reformulée.

En troisième lieu, l'article impose au professionnel de « *développer* » les « *sigles* » éventuellement employés lors de la conversation. Votre commission a préféré la supprimer, par le même **amendement COM-7**, cette précision lui paraissant superfétatoire, la mention des informations de « *manière claire, précise et compréhensible* » rejoignant le même objectif.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 1^{er} bis

(art. L. 223-1 du code de la consommation)

Obligations fixées aux professionnels de mise en conformité de leurs fichiers de démarchage téléphonique et de respect de normes déontologiques

L'article 1^{er} *bis* de la proposition de loi vise à consacrer dans la loi l'obligation faite aux professionnels de mettre en conformité leurs fichiers comprenant des coordonnées téléphoniques avec la liste d'opposition au

¹ Articles L. 223-1 et suivants du code de la consommation et voir commentaire de l'article 1^{er} bis.

² Article L. 223-2 du code de la consommation.

démarchage téléphonique, ainsi qu'à leur imposer le respect de normes déontologiques.

1. Un dispositif d'opposition volontaire au démarchage téléphonique qui tarde à faire ses preuves

Le dispositif encadrant la pratique du démarchage téléphonique a été créé par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation dans l'objectif de faciliter la protection du consommateur. Il est mis en œuvre depuis presque trois ans¹.

Le démarchage téléphonique, qui implique la collecte de données à caractère personnel, s'appuie traditionnellement sur les fichiers dérivés des annuaires téléphoniques, sachant que le consommateur peut s'opposer à ce que son numéro y figure (liste rouge) et interdire que les informations nominatives le concernant qui y figurent soient utilisées à des fins commerciales (liste orange)².

Toutefois, la prospection commerciale des entreprises s'appuie désormais surtout sur leurs fichiers clients internes, qu'elles exploitent elles-mêmes ou qu'elles louent ou revendent à d'autres entreprises. Le consommateur peut alors s'opposer sans frais au traitement de ses données personnelles en application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dont la Commission nationale de l'informatique et des libertés assure le respect, sous peine de mesures correctrices ou de sanctions pécuniaires. Les démarches sont toutefois fastidieuses pour le consommateur, qui doit exercer son droit d'opposition auprès de chaque entreprise disposant de ses coordonnées téléphoniques. Cette situation insatisfaisante pour la protection des consommateurs a motivé la création d'un dispositif global d'opposition au démarchage téléphonique en 2014.

a) L'inscription gratuite sur une liste d'opposition au démarchage téléphonique

Dès lors, le consommateur qui ne souhaite pas faire l'objet de prospection commerciale peut **s'inscrire gratuitement sur une liste d'opposition au démarchage téléphonique**, conformément à l'article L. 223-1 du code de la consommation. **Il est alors interdit à un professionnel, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers agissant pour son compte, de démarcher un consommateur qui se serait inscrit sur cette liste**; tout comme est interdite la location ou la vente de fichiers contenant des données téléphoniques et comportant les coordonnées de consommateurs inscrits sur cette même liste³ sous peine de sanction administrative⁴ prononcée par la direction générale de la concurrence, de la

¹ Décret n° 2015-556 du 19 mai 2015 relatif à la liste d'opposition au démarchage téléphonique.

² Article L. 34 du code des postes et des communications électroniques.

³ Article L. 223-3 du code de la consommation.

⁴ Prévu à l'article L. 242-16 du code de la consommation. Voir commentaire de l'article 3.

consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), dont les agents sont habilités à rechercher et à constater les infractions à ce dispositif.

Seuls les appels téléphoniques sont concernés par la liste d'opposition puisqu'en matière de prospection commerciale automatisée (notamment les envois par courriel, SMS et MMS), le consentement préalable du consommateur est requis¹. Le consommateur, inscrit pour une durée maximale de trois ans renouvelable sur la liste, peut s'en désinscrire à tout moment.

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer à tout professionnel, même opérant depuis l'étranger, démarchant un consommateur² dont la résidence habituelle est en France.

**Conflits de lois et application aux professionnels
de la législation relative à l'opposition au démarchage téléphonique**

Ces dispositions sont soumises à la règle de conflit de loi posée par l'article 6 du règlement n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I), qui prévoit que les conflits de consommation sont en principe régis, sous diverses conditions, par la loi du pays où le consommateur a sa résidence habituelle, dans la mesure où cette loi est celle qui garantit au consommateur le niveau de protection auquel il peut légitimement s'attendre. L'article 2 de ce même règlement affirme par ailleurs son caractère universel. Il a donc vocation à s'appliquer quand bien même le défendeur ne serait pas domicilié ou n'exercerait pas son activité professionnelle dans un État membre de l'Union européenne.

En outre, en application de l'article 12 du règlement n° 864/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (Rome II), « *la loi applicable à une obligation non contractuelle découlant de tractations menées avant la conclusion d'un contrat est, que le contrat soit effectivement conclu ou non, la loi qui s'applique au contrat ou qui aurait été applicable si le contrat avait été conclu* ».

Plusieurs exceptions à ce principe sont prévues. Dans ces hypothèses, le consommateur peut être contacté même s'il est inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique :

- en cas de relations contractuelles préexistantes entre le professionnel et le consommateur³, il s'agit de « *l'exception client* » ;

- si le démarchage concerne la fourniture de journaux, de périodiques ou de magazines⁴ ;

¹ Article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques. Voir commentaire de l'article 4.

² Le démarchage téléphonique entre professionnels n'est pas concerné par ces mesures contraignantes.

³ Voir commentaire de l'article 5.

⁴ Article L. 223-5 du code de la consommation.

- si le démarchage concerne une activité non commerciale¹ comme celle d'associations à but non lucratif ou d'instituts de sondages ;

- ou, enfin, pendant une durée limitée à trois mois, si le consommateur a donné librement ses coordonnées en vue de l'achat d'un bien ou d'une prestation de service².

En matière de démarchage téléphonique, le droit en vigueur est fondé sur le principe dit de *l'opt out*, **le consentement préalable du consommateur à être démarché téléphoniquement n'étant pas exigé**. L'éventuelle inscription d'un consommateur sur cette liste s'applique sans préjudice du droit d'opposition qu'il peut par ailleurs exercer à tout moment en vertu de la loi 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Contrairement à d'autres pays européens, la France n'a donc pas choisi de mettre en œuvre le principe de *l'opt in*, fondé sur le consentement préalable du consommateur à être démarché téléphoniquement. Sur le rapport de notre collègue François Pillet³, le Sénat avait pourtant adopté dès le 28 avril 2011, dans le cadre d'une proposition de loi présentée par notre collègue Jacques Mézard, un dispositif prescrivant le principe du recueil du consentement exprès de l'abonné téléphonique par l'opérateur en vue de l'utilisation de ses données personnelles à des fins de prospection directe par un tiers au contrat, sans aucune exception et sous peine d'une amende délictuelle de 45 000 euros. Ce dispositif prévoyait le consentement tacite de l'abonné en cas de non réponse dans les deux mois de la demande de l'opérateur. Ces dispositions ont été de nouveau adoptées à l'initiative de notre collègue Nicole Bonnefoy en 2011 et 2013, lors de l'examen du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs⁴, et du projet de loi relatif à la consommation⁵.

¹ Cette exception se déduit de l'interprétation de l'article L. 223-1 du code de la consommation qui évoque la « prospection commerciale ».

² Dans le cas précis où le consommateur a donné à un professionnel son autorisation expresse pour être recontacté par téléphone, la doctrine administrative tolère que ce professionnel sollicite par voie téléphonique le consommateur même si ce dernier est inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique.

³ Rapport n° 434 (2010-2011) de M. François Pillet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 13 avril 2011. Le dossier législatif de ce texte est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp110-354.html>

⁴ Avis n° 158 (2011-2012) de Mme Nicole Bonnefoy, fait au nom de la commission des lois, déposé le 6 décembre 2011. Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp110-354.html>

⁵ Avis n° 792 (2012-2013) de Mme Nicole Bonnefoy, fait au nom de la commission des lois, déposé le 23 juillet 2013. Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj112-725.html>

Étude comparative internationale sur le régime de l'*opt in* en matière de démarchage téléphonique

Dans le cadre des travaux menés par le Conseil national de la consommation (CNC), une étude comparative internationale¹ a été élaborée auprès de sept pays : l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la République tchèque et le Royaume-Uni.

Au final, sur ces sept pays, plusieurs ont choisi un système d'*opt in*² selon diverses modalités, pour encadrer le démarchage téléphonique. Ainsi, à titre d'exemple, au Danemark, le consentement préalable du consommateur à être démarché téléphoniquement est requis, sous réserve d'exceptions dans les domaines de la presse, des assurances ou d'abonnements aux services de secours et au transport sanitaire. En Allemagne, un consommateur ne peut être appelé à des fins publicitaires par une entreprise sans lui avoir donné son consentement exprès. Au Royaume-Uni, le consommateur ne souhaitant pas être démarché par téléphone peut, comme en France, s'inscrire gratuitement sur une liste d'opposition.

En revanche, l'étude ne présente pas de bilan analytique des avantages et inconvénients des deux systèmes.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur le 25 mai 2018 du règlement général sur la protection des données (RGPD)³ ne semble pas remettre en cause le principe de l'*opt out* choisi par la France en matière de démarchage téléphonique. Lorsqu'elle a été entendue par votre rapporteur, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a rappelé que la dichotomie qui préexistait au RGPD entre la prospection automatisée (requérant le consentement préalable du consommateur) et la prospection réalisée au moyen d'une intervention humaine (qui ne le requiert pas) demeurerait. Dès lors, le RGPD permet toujours à la France de maintenir le droit en vigueur en matière de démarchage téléphonique, sous réserve notamment du respect des principes de licéité de la constitution du traitement, et du droit d'opposition des personnes.

À cet égard, le non-respect du droit d'opposition⁴ peut d'ailleurs désormais faire l'objet de sanctions financières pouvant s'élever jusqu'à

¹ Démarchage téléphonique mis en œuvre dans les États membres de l'Union européenne, direction générale du Trésor, octobre 2018.

² D'après les données établies par la direction générale du Trésor que votre rapporteur a pu consulter, il s'agit de l'Allemagne, du Danemark, de l'Espagne, du Portugal (avec un système mixte) et probablement de la République tchèque, sans que ses modalités précises ne soient toujours renseignées. Les systèmes de l'Italie et du Royaume-Uni relèvent en revanche du régime de l'*opt out*.

³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Le texte de ce règlement est accessible à l'adresse suivante :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>

⁴ Article 21 du RGPD.

20 millions d'euros ou, dans le cas d'une personne morale, 4 % du chiffre d'affaires annuel mondial¹ en cas de manquements graves et répétés.

**Le démarchage téléphonique dans le cadre
du règlement général sur la protection des données (RGPD)**

Comme tout traitement de données à caractère personnel, un fichier de démarchage téléphonique contenant des coordonnées téléphoniques doit répondre à des conditions de licéité au sens du RGPD, tel que le prévoit son article 6.

Deux bases de licéité sont envisageables pour ce type de traitement² : le consentement de la personne concernée ou l'intérêt légitime de l'entreprise démarcheuse. Le RGPD indique également dans son considérant 47, sans portée normative, que « le traitement de données à caractère personnel à des fins de prospection peut être considéré comme étant réalisé pour répondre à un intérêt légitime ». Dans ce cas, le responsable de traitement doit avoir informé la personne concernée de la finalité de ce traitement (collecte des données en vue d'effectuer des opérations de démarchages commerciaux par différentes sociétés).

L'« intérêt légitime » du responsable de traitement doit toutefois être concilié avec les intérêts, libertés et droits de la personne concernée. En l'absence de jurisprudence connue à ce jour, la notion d'« intérêt légitime » n'est pas encore complètement établie dans la pratique.

b) La gestion de la liste d'opposition

La gestion de la liste d'opposition au démarchage téléphonique, *Bloctel*, est assurée par un organisme désigné pour une période de cinq ans par le ministre chargé de l'économie³ sous la forme d'une délégation de service public. Il s'agit, jusqu'au 26 février 2021, de la société *Opposetel*⁴. Conformément à l'article L. 223-3 du code de la consommation, le délégataire s'engage à ne pas utiliser les données pour son compte ou celui d'un tiers et à ne divulguer aucune des données personnelles des consommateurs qu'il pourrait recueillir. Cette obligation de confidentialité qui s'applique pendant la durée du contrat de délégation de service public perdure *a posteriori* sans limitation de durée.

Plus de 4 millions de consommateurs sont aujourd'hui inscrits sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique, pour plus de 9 millions de numéros de téléphone (fixes ou portables)⁵ enregistrés, d'après les informations communiquées à votre rapporteur par la société *Opposetel*. Ce

¹ Article 83 du RGPD.

² Une autre base légale, très rare, peut éventuellement être mobilisée : l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie. Dans cette hypothèse, la prospection doit être un service expressément demandé par la personne.

³ Article L. 223-4 du code de la consommation.

⁴ Arrêté du 25 février 2016 portant désignation de l'organisme chargé de gérer la liste d'opposition au démarchage téléphonique.

⁵ 4 008 329 au 31 décembre 2018.

chiffre a doublé depuis la naissance de *Bloctel* en 2016, la liste ne comptant alors que 2 millions de consommateurs inscrits.

Pour assurer le respect de ces dispositions, les professionnels sont tenus, en application de l'article R. 223-6 du code de la consommation, de saisir cet organisme, afin que celui-ci s'assure de la conformité de leurs fichiers avec la liste d'opposition au démarchage téléphonique. Le cas échéant, la société *Opposetel* est chargée d'« expurger » lesdits fichiers des coordonnées de consommateurs s'étant inscrits sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique. Cette vérification doit s'effectuer au moins une fois par mois si le professionnel exerce cette activité à titre habituel et avant toute campagne pour les usages plus ponctuels. Aucune sanction n'est toutefois prévue en cas de non-respect de cette obligation. Depuis le début de sa délégation de service public en 2016, *Opposetel* a indiqué à votre rapporteur avoir traité près de 260 000 fichiers et « expurgé » de ces fichiers plus de 6 milliards de numéros de téléphone¹.

Ce service de mise en conformité des fichiers est financé par les professionnels qui y ont recours *via* le versement de frais d'adhésion annuels et d'une redevance forfaitaire en fonction de l'utilisation du service². Elle s'élève à 40 000 euros annuels pour une utilisation illimitée, ce qui correspond aux besoins d'une entreprise exerçant l'activité de démarchage téléphonique tout au long de l'année.

D'après les informations portées à la connaissance de votre rapporteur, de nombreuses entreprises ne s'assureraient pas de la conformité de leurs fichiers auprès d'*Opposetel* pour diverses raisons, dont le coût du service - prohibitif pour certaines PME et TPE - ou l'absence de sanction en cas de non-respect de cette obligation. Ainsi, seulement 650 entreprises ont un contrat actif au 31 décembre 2018 avec *Opposetel*, c'est-à-dire qu'elles font régulièrement vérifier la conformité de leurs fichiers.

Il est difficile d'estimer combien d'entreprises devraient s'acquitter de cette obligation, puisque les opérations de démarchage téléphonique peuvent prendre des formes très diverses : gestion par des centres d'appels pour leur propre compte ou en tant que prestataires de service « *outsourcers* », ou bien encore gestion en interne par les entreprises elles-mêmes, via parfois l'une de leurs filiales. Toutefois, selon les informations recueillies auprès du ministère de l'économie et des finances, le

¹ Ce chiffre impressionnant s'explique par le fait qu'un numéro de téléphone donné est expurgé des centaines de fois par mois des fichiers des différentes entreprises soumettant leurs données à une mise en conformité par *Opposetel*.

² Les conditions en sont fixées par l'arrêté du 9 mai 2016 fixant les tarifs de la liste d'opposition au démarchage téléphonique, pris en application de l'article R. 223-5 du code de la consommation. Cet arrêté est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032519974&categorieLien=id>

nombre de centres d'appels correspondait en 2016 à 1 558 entreprises¹. Ces données ne recensent toutefois pas le nombre d'entreprises faisant du démarchage téléphonique en interne ou déléguant cette activité à des tiers.

Cette situation peut sans doute expliquer en partie les nombreuses réclamations effectuées auprès d'*Opposetel* par des consommateurs inscrits sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique mais continuant à recevoir des appels indésirables, dont le mécontentement est croissant. D'après les informations communiquées par *Opposetel*, près de 1,4 millions de réclamations auraient été déposées par plus de 280 000 consommateurs depuis 2016. Votre rapporteur observe toutefois que le délégataire n'est que le premier contact du consommateur, dans la mesure où il n'a aucune compétence pour traiter ces réclamations. Celles-ci sont en effet transmises automatiquement à la DGCCRF, seule compétente pour diligenter des contrôles et, le cas échéant, prononcer des sanctions à l'encontre des entreprises qui contacteraient des consommateurs inscrits sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique malgré l'interdiction fixée par la loi.

À cet égard, votre rapporteur² ne peut que regretter le faible nombre de contrôles diligentés par la DGCCRF en proportion du nombre de réclamations, même s'il a conscience de la baisse continue des effectifs de l'administration centrale et surtout des services déconcentrés qui mettent en œuvre concrètement ces contrôles³, qui ne permet certainement pas de contrôler l'ensemble des entreprises concernées.

2. Maintenir l'*opt out* tout en imposant aux professionnels de nouvelles obligations légales : mise en conformité de leurs fichiers de prospection avec la liste d'opposition au démarchage téléphonique et respect de normes déontologiques sous peine de sanction

Introduit en commission à l'initiative de notre collègue députée Annaïg Le Meur, l'article 1^{er} *bis* vise, dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, à modifier l'article L.223-1 du code de la consommation pour imposer aux professionnels de saisir *Opposetel* afin de mettre en conformité leurs fichiers de démarchage téléphonique avec la liste d'opposition, ainsi qu'à leur imposer le respect d'une charte de bonnes pratiques, sous peine de sanction administrative.

Ce faisant, cet article **confirme le choix du principe de l'*opt out*, auquel s'est aussi rallié votre rapporteur** au fil des auditions et de sa visite d'un centre de contacts dans le département du Pas-de-Calais. En effet, la situation a évolué depuis 2013 et l'adoption d'un dispositif d'*opt in* par le

¹ Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), données issues du dispositif ESANE.

² Voir commentaires des articles 2 ter, 2 quater et 3.

³ Les directions départementales de la protection des populations (DDPP).

Sénat¹. Votre rapporteur est convaincu que le système de *l'opt in*, quelle que soit sa forme envisagée – consentement préalable du consommateur lors de la souscription d'un contrat avec un opérateur de communications électroniques ou consentement préalable exprès auprès de chaque entreprise qui en ferait la demande au consommateur – reviendrait à faire disparaître le secteur économique du démarchage téléphonique.

Compte tenu de l'exaspération des consommateurs face aux nuisances quotidiennes qui ne sont pas toutes issues du démarchage téléphonique mais ressenties comme tel², votre rapporteur est persuadé que peu de consommateurs consentiraient à faire l'objet de prospection commerciale. Par ailleurs, comme l'a relevé l'une des personnes entendues au cours des auditions, l'opérateur téléphonique avec lequel un consommateur souscrit un contrat aurait tout intérêt à ce que dernier ne consente pas au démarchage téléphonique, de sorte qu'aucun autre acteur économique du marché ne puisse alors lui proposer des offres concurrentes et ceci d'autant plus si *l'opt in* devait se combiner avec le maintien de « l'exception client », c'est-à-dire la possibilité de démarcher un client pour lui proposer de conclure un nouveau contrat sur un autre produit ou service³.

De surcroît, nonobstant d'éventuelles dispositions transitoires, tous les consommateurs ayant un contrat avec un opérateur télécom en cours et n'ayant pas accompli les diligences requises seraient considérés comme ayant consenti au démarchage. Ces consommateurs ne comprendraient alors donc pas pourquoi ils sont toujours démarchés alors que ce serait interdit à l'avenir...

Tout en souhaitant le maintien d'un système d'*opt out*, votre rapporteur juge toutefois **urgent de renforcer l'efficacité du dispositif d'opposition au démarchage téléphonique.**

Ainsi, en premier lieu, il estime opportune la consécration dans la loi de l'obligation pour tout professionnel 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* ». Le non-respect de cette obligation serait passible de la même amende administrative que celle sanctionnant la méconnaissance de l'interdiction de démarcher un consommateur inscrit sur ladite liste, dont le montant serait par ailleurs relevé⁴.

L'absence de vérification des fichiers par de nombreuses entreprises à qui incombe cette obligation étant aujourd'hui le point faible du dispositif, votre rapporteur attend beaucoup de cette mesure qui permettra désormais

¹ Voir supra.

² Voir exposé général.

³ Voir commentaire de l'article 5.

⁴ Voir commentaire des articles 2 ter, 2 quater et 3.

l'intervention de la DGCCRF pour vérifier la bonne mise en conformité des fichiers de prospection, sans attendre d'avoir la preuve qu'une entreprise démarche des consommateurs alors qu'ils sont inscrits sur la liste d'opposition pour diligenter un contrôle. La DGCCRF pourrait donc agir en amont du démarchage et non plus en aval. Les modalités de la saisine d'*Opposetel* – une fois par mois lorsque l'activité est habituelle et avant chaque campagne de démarchage téléphonique pour les autres cas – relèveraient plutôt, selon votre rapporteur, du niveau réglementaire. Toutefois, pour ne pas donner le sentiment de vider le dispositif de sa substance, il n'a pas proposé à votre commission de les supprimer.

Se pose toutefois, en cas de sous-traitance, la question du professionnel auquel incomberait cette obligation. S'agissant de l'interdiction du démarchage téléphonique, la rédaction de l'article L. 223-1 du code de la consommation actuellement en vigueur est claire : elle s'applique au professionnel, que celui-ci agisse « *directement ou par l'intermédiaire d'un tiers agissant pour son compte* ». Ainsi, en cas de manquement à cette obligation, l'entreprise donneuse d'ordre peut être sanctionnée lors d'un contrôle administratif, même si le ou les appels litigieux ont été effectués par son sous-traitant.

Par parallélisme des formes, il serait donc logique que la nouvelle obligation de s'assurer de la conformité des fichiers de prospection commerciale avec la liste d'opposition au démarchage téléphonique incombe au professionnel donneur d'ordre, dès lors que son éventuel « *sous-traitant* » n'agit que pour son compte.

Dans la pratique, comme votre rapporteur a pu le constater lors de son déplacement dans un centre de contacts à Calais, dans ce cas, c'est bien le donneur d'ordre qui mandate son sous-traitant, par voie contractuelle, aux fins de mettre en œuvre toutes les diligences pour s'assurer de la conformité de ses fichiers de prospection. C'est d'ailleurs l'interprétation retenue par la foire aux questions *Bloctel*, rédigée par la DGCCRF, conformément au principe défini par l'article L. 223-1 en vigueur du code de la consommation : « *Un professionnel ne peut pas demander à un prestataire de contracter directement avec Bloctel pour son compte. L'abonnement doit être souscrit directement par chaque professionnel. Par contre, un professionnel peut déléguer un prestataire pour faire le traitement, mais uniquement à partir d'un compte souscrit et payé par lui et sous sa seule et entière responsabilité* »¹.

La rédaction par l'article 1^{er} bis de la proposition de loi vise « *tout professionnel* », conduisant alors, dans le cas d'une sous-traitance, l'entreprise donneuse d'ordre comme le sous-traitant à faire vérifier chacun de leur côté le même fichier par *Opposetel*, et ce tout au long de l'année lorsque l'activité

¹ Bloctel, la foire aux questions des entreprises. Ce document est accessible à l'adresse suivante : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgccrf/consommation/telephone_interne_t/Bloctel-FAQ_.pdf

est exercée à titre habituel. Votre rapporteur ne voit pas l'intérêt d'une double vérification – donnant lieu à un double paiement auprès du délégataire – qui pourrait, en outre, diluer les responsabilités.

Votre rapporteur estime que dans le cas d'un mandat donné par une entreprise à une autre pour accomplir les diligences requises par la mise en conformité des fichiers, si ceux-ci ne sont *in fine* pas conformes, il serait logique que l'entreprise donneuse d'ordre soit responsable et passible de sanction, tout en pouvant se retourner vers son mandataire si ce dernier a manqué à ses obligations contractuelles.

Afin de clarifier ce point, votre commission a adopté un **amendement COM-8**, présenté par votre rapporteur, indiquant que le professionnel auquel incombe l'obligation de vérifier ses fichiers de prospection commerciale peut mandater un tiers pour accomplir cette mission.

En second lieu, si votre rapporteur comprend l'objectif visé par le rapporteur de l'Assemblée nationale du respect d'une charte de bonnes pratiques, cette disposition lui semble pour le moins confuse, une charte étant par nature un instrument juridique non contraignant. Dès lors, à son initiative, votre commission y a substitué par un **amendement COM-9 le respect de normes déontologiques, qui seraient établies par le pouvoir réglementaire, après consultation du Conseil national de la consommation.**

Votre commission a adopté l'article 1^{er} bis **ainsi modifié.**

Article 2

Mise à disposition des données essentielles de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique en *open data*

L'article 2 de la proposition de loi vise à prévoir, dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale¹, la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement évaluant la gestion par le délégataire de la liste d'opposition au démarchage téléphonique².

Si ces dispositions tendent à répondre à des dysfonctionnements supposés de la société *Opposetel*, les solutions proposées ne semblent pas relever du domaine de la loi. D'après le contrat de délégation de service public que votre rapporteur a pu consulter, l'autorité délégante dispose déjà de tous les outils de contrôle et d'audit nécessaires de son délégataire. De plus, conformément au droit de la commande publique, si des manquements sont constatés, l'autorité délégante peut également appliquer des pénalités, voire résilier le contrat.

¹ La proposition de loi initiale imposait un audit d'Opposetel par le Gouvernement.

² L'article 2 bis introduit à l'Assemblée nationale en commission à l'initiative du rapporteur tendait à réaffirmer les pouvoirs de contrôle du Gouvernement sur la société Opposetel. Supprimé en séance publique à l'initiative du Gouvernement, il n'est plus en discussion au Sénat.

Le rapport remis en application de l'article 2 aurait aussi vocation à présenter les possibilités d'harmonisation des différents dispositifs légaux et réglementaires permettant au consommateur de manifester son opposition au démarchage téléphonique et au traitement de ses données à des fins de prospection commerciale. Le contenu du rapport demandé, qui ressemble fortement à une étude d'impact d'un projet ou d'une proposition de loi, aurait eu davantage d'intérêt pour les parlementaires en amont de l'examen de la présente proposition de loi plutôt qu'en aval...

En tout état de cause, suivant sa position traditionnelle, votre commission a supprimé cette demande de rapport à la suite de l'adoption d'un **amendement COM-10** présenté par votre rapporteur, considérant que ce type de dispositif ne constitue pas la façon la plus efficace pour le Parlement d'exercer son contrôle sur le Gouvernement. De manière générale, de telles mesures procèdent le plus souvent d'une volonté d'affichage et ces rapports ne permettent que très rarement de résoudre les problèmes identifiés, si leurs recommandations sont suivies d'effet. En outre, le Gouvernement n'a pas besoin d'être habilité par la loi pour remettre des rapports au Parlement.

Il est, en revanche, nécessaire de disposer de davantage d'informations sur l'activité de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique, notamment pour s'assurer de son efficacité et pour mieux définir ses priorités. Dès lors, par le **même amendement**, votre commission a **imposé à cet organisme de rendre accessible, sous un format librement ouvert et aisément réutilisable, les données essentielles de son activité**, dans des conditions fixées par le pouvoir réglementaire après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Il s'agit ainsi de créer un régime *ad hoc* de publication en *open data*, notamment pour permettre au Gouvernement, au Parlement, au Conseil national de la consommation et aux associations de consommateurs de mieux contrôler l'action de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique. Cette publication respecterait les règles du code des relations entre le public et l'administration, notamment en ce qui concerne le respect de la vie privée des citoyens.

Lors de son audition, le dirigeant d'*Opposetel*, actuel délégataire, ne s'y est pas montré opposé, dans la mesure où il remet déjà un rapport annuel d'activité et différentes données brutes à l'autorité déléguée.

Enfin, l'amendement apporte une précision au même article L. 223-4 du code de la consommation, l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés devant, conformément à la terminologie employée dans le droit en vigueur, être expressément motivé et publié.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Articles 2 ter, 2 quater et 3

(art. L. 242-12, L. 242-14 et L. 242-16 du code de la consommation)

Renforcement des sanctions à l'encontre des professionnels méconnaissant les obligations encadrant le démarchage téléphonique

Les articles 2 *ter*, 2 *quater* et 3 de la proposition de loi tendent à relever le montant des sanctions administratives applicables en cas de méconnaissance par les professionnels :

- des obligations leur incombant en matière d'informations à délivrer lors d'un appel de démarchage téléphonique (article L. 242-12 du code la consommation) ;

- de l'interdiction d'utiliser un numéro masqué pour contacter un consommateur en vue d'un démarchage téléphonique (article L. 242-14 du même code) ;

- et, enfin, des obligations relatives à la liste d'opposition au démarchage téléphonique (article L. 242-16 dudit code).

Le droit en vigueur dispose, dans les deux premiers cas, que le montant de ces amendes ne doit pas excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale. Ces montants seraient respectivement relevés à 75 000 et 375 000 euros. S'agissant des infractions relatives au démarchage téléphonique, l'augmentation est moindre car, selon le droit en vigueur, elles ne peuvent excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale.

Votre rapporteur observe que le relèvement du montant maximum des sanctions que pourrait prononcer l'autorité administrative porterait le délai de prescription de son action à trois années révolues au lieu d'une, dans les hypothèses de méconnaissance des informations à délivrer lors d'un appel de prospection commerciale ou d'utilisation d'un numéro masqué pour un tel appel¹.

L'effectivité des sanctions est renforcée par le caractère d'ordre public des dispositions relevant des contrats conclus à distance et hors établissement² qui autorise le juge, en cas de contentieux, à soulever d'office les manquements du professionnel à ces dispositions, sans être tenu par l'argumentation du plaignant.

¹ En application de l'article L. 522-2 du code de la consommation : « L'action de l'administration pour la sanction d'un manquement passible d'une amende administrative excédant 3 000 euros pour une personne physique ou 15 000 euros pour une personne morale se prescrit par trois années révolues à compter du jour où le manquement a été commis si, dans ce délai, il n'a été fait aucun acte tendant à la recherche, à la constatation ou à la sanction de ce manquement. »

² Article L. 221-29 du code de la consommation.

**Les pouvoirs d'enquête et de sanction de l'autorité administrative
chargée de la concurrence et de la consommation**

La DGCCRF dispose de pouvoirs d'enquête ordinaire lui permettant par exemple de se faire communiquer des documents ou de différer la révélation de la qualité d'enquêteur de ses agents, mais aussi de pouvoirs d'enquête extraordinaires sur autorisation du juge des libertés et de la détention ; lorsque les pouvoirs simples ne permettent pas de recueillir les preuves d'un manquement ou d'une infraction (articles L. 512-1 et suivants du code de la consommation).

Plusieurs catégories de suites peuvent être données aux constatations. Dans l'hypothèse d'un manquement de faible gravité, un simple avertissement peut être adressé au professionnel. Des suites correctives permettent aussi d'obtenir du professionnel une mise en conformité rapide : soit en l'enjoignant d'adopter des mesures correctives (articles L. 521-1 et suivants du même code), soit en l'assignant devant le juge judiciaire pour qu'il lui ordonne de cesser une pratique illicite (articles L. 524-1 et suivants dudit code).

L'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut aussi avoir recours à trois types de sanctions : elle peut requérir devant le juge judiciaire le prononcé d'une sanction civile, transmettre le dossier au procureur de la République en vue d'une sanction pénale, ou bien prononcer elle-même une amende administrative qui peut être publiée aux frais de la personne sanctionnée. Ces hypothèses sont limitativement énumérées dans la loi selon la catégorie d'infraction ou de manquement concerné.

Les agents de la DGCCRF sont déjà habilités à rechercher et constater les trois catégories de manquements visés aux articles 2 *ter*, 2 *quater* et 3 en vertu de l'article L. 511-5 du code de la consommation.

D'après les éléments portés à la connaissance de votre rapporteur, depuis le 1^{er} juin 2016 et l'entrée en vigueur de la liste d'opposition au démarchage téléphonique, la DGCCRF a contrôlé 1 005 entreprises et mené 712 actions : suites préventives, correctives ou prononcées de sanctions administratives, pour un taux d'anomalie de 71 % dont près d'une centaine d'amendes administratives prononcées. Ainsi, la DGCCRF a reçu de nombreuses plaintes portant sur des contrats de fourniture d'énergie, de services d'assurance, d'installation de panneaux photovoltaïques ou encore portant sur des travaux de rénovation énergétique, conclus à la suite d'un démarchage téléphonique. Au-delà du non-respect des règles encadrant la formation de ces contrats, ces plaintes révèlent le plus souvent la mise en œuvre de pratiques commerciales trompeuses¹, agressives² ou encore d'abus de faiblesse³, délits réprimés par le code de la consommation, sans qu'il soit toutefois possible d'isoler, dans les statistiques du casier judiciaire national, ni les poursuites qui auraient été engagées sur ce fondement à la suite d'un démarchage téléphonique, ni même encore d'éventuelles condamnations prononcées dans le même contexte.

¹ Articles L. 132-1 et suivants du code de la consommation.

² Articles L. 132-11 et suivants du même code.

³ Articles L. 121-8 et suivants dudit code.

La procédure de sanction administrative est régie par les articles L. 522-1 et suivants du code de la consommation. Les manquements passibles d'une sanction administrative sont constatés par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire. Avant toute décision, une procédure contradictoire permet à l'intéressé de prendre connaissance de la sanction envisagée à son encontre et des pièces du dossier, de se faire assister d'un conseil et de présenter des observations écrites ou orales dans un délai de soixante jours. Le cas échéant, l'amende doit ensuite être prononcée sur décision motivée. Le contrôle des sanctions administratives prononcées par la DGCCRF en application des articles L. 224-12, L. 224-14 et L. 224-16 du code de la consommation est exercé par le juge administratif.

En premier lieu, votre rapporteur observe que la procédure contradictoire et la motivation des décisions permettent de respecter le principe des droits de la défense.

En deuxième lieu, votre rapporteur relève que les sanctions qui seraient prononcées à l'encontre des personnes morales, en cas de méconnaissance du cadre relatif au démarchage téléphonique, seraient désormais parmi les plus élevées des sanctions administratives prévues par le code de la consommation¹. Compte tenu des nuisances engendrées par le démarchage téléphonique abusif et de l'objectif d'intérêt général de protection des consommateurs recherché par le renforcement de ces sanctions, votre rapporteur les a estimées conformes à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui exige « l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue² ».

Ainsi, votre commission a approuvé l'alourdissement des sanctions administratives prévues par les articles 2 *ter*, 2 *quater* et 3. Elle a toutefois souhaité, par l'adoption d'un article additionnel³, s'assurer de la conformité de leur régime aux principes constitutionnels.

Votre commission a adopté les articles 2 *ter*, 2 *quater* et 3 **sans modification**.

¹ Avec celle prévue à l'article L. 131-4 du code de la consommation en cas de non-respect par un opérateur de plateforme en ligne de son obligation générale d'information précontractuelle du consommateur et concernant les modalités de publication et de traitement des avis de consommateurs publiés sur internet.

² Conseil constitutionnel, décisions n^{os} 86-215 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, considérant 7 ; 2010-604 DC du 25 février 2010, Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, considérant 14.

³ Voir commentaire de l'article 3 bis.

Article 3 bis (nouveau)

(art. L. 522-7 et L. 522-7-1 [nouveau] du code de la consommation)

Règles de plafonnement des amendes en cas de cumul de sanctions

Introduit à l'initiative de votre rapporteur par l'adoption d'un **amendement COM-11**, l'article 3 *bis* de la proposition de loi tend à assurer la conformité du régime des sanctions administratives prononcées sur le fondement du code de la consommation aux principes fondamentaux que le Conseil constitutionnel exige de longue date dans l'exercice du pouvoir de répression administrative¹.

Les dispositions générales de l'article L. 522-7 du code de la consommation permettent l'exécution cumulative de sanctions lorsque plusieurs sanctions administratives ont été prononcées à l'encontre du même auteur pour des manquements en concours, c'est-à-dire qu'ils sont poursuivis en même temps, lors d'une même procédure ou de procédures séparées². Ces dispositions adoptées dans le cadre de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « *Sapin II* », sont plus sévères que le régime antérieur qui prévoyait un plafonnement de l'exécution cumulative de plusieurs sanctions, dans la limite du maximum légal le plus élevé. Compte tenu du principe de nécessité et de proportionnalité des peines³, votre rapporteur ne peut que regretter la suppression de cette garantie introduite à l'initiative de votre commission lors de la discussion du projet de loi relatif à la consommation en 2013, et que la commission des affaires économiques avait souhaité conserver lors de la discussion du projet de loi « *Sapin II* » précité.

Or, par nature, le domaine de la consommation est un domaine où cette question du cumul de sanctions est susceptible de se poser de manière récurrente : en matière de démarchage téléphonique, le manquement se répète autant de fois que le professionnel appelle en numéro masqué ou méconnaît l'interdiction de démarcher téléphoniquement un consommateur inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 sur la loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : « qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe des droits de la défense » et « que ces exigences concernent non seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire ».

² À cet égard, l'article 132-2 du code pénal dispose qu'« il y a concours d'infractions lorsqu'une infraction est commise par une personne avant que celle-ci ait été définitivement condamnée pour une autre infraction ».

³ Le principe traditionnel, posé à l'article 132-4 du code pénal, dispose que « lorsque, à l'occasion de procédures séparées, la personne poursuivie a été reconnue coupable de plusieurs infractions en concours, les peines prononcées s'exécutent cumulativement dans la limite du maximum légal le plus élevé (...) ».

Votre commission a donc **rétabli cette règle de plafonnement en cas de cumul de manquements en concours, indispensable au respect des principes de nécessité et de proportionnalité des peines.**

De la même façon, le principe de plafonnement du montant global des amendes infligées à raison des mêmes faits à l'auteur du manquement, lorsqu'une amende administrative est susceptible de se cumuler avec une amende pénale, prévu à l'ancien article L. 141-1-2 du code de la consommation en vigueur jusqu'au 1^{er} juillet 2016, ne figure plus dans le code de la consommation en vigueur¹. Il prévoyait que « *lorsqu'une amende administrative est susceptible de se cumuler avec une amende pénale infligée à raison des mêmes faits à l'auteur du manquement, le montant global des amendes prononcées ne dépasse pas le maximum légal le plus élevé* », conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel².

Or, la question du cumul des sanctions administratives avec des sanctions pénales pourrait éventuellement, à titre d'illustration, se poser lorsqu'un professionnel méconnaît l'interdiction de contacter un consommateur inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique, comportement qui pourrait aussi être incriminé, au titre de l'infraction délictuelle punie à l'article 226-18-1 du code pénal, de cinq ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende, réprimant le fait de « *procéder à un traitement de données à caractère personnel concernant une personne physique malgré l'opposition de cette personne, lorsque ce traitement répond à des fins de prospection notamment commerciale (...)* ».

Afin d'y remédier, votre commission a rétabli, par le **même amendement, la règle plafonnant le cumul d'une amende administrative et d'une sanction pénale, en cas de sanctions infligées à raison des mêmes faits.**

Votre commission a adopté l'article 3 *bis* **ainsi rédigé.**

¹ Il a été supprimé par l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation.

² Ainsi pour une illustration, voir Conseil constitutionnel, décision 2016-572 QPC du 30 septembre 2016, M. Gilles M. et autres [Cumul des poursuites pénales pour le délit de diffusion de fausses informations avec des poursuites devant la commission des sanctions de l'AMF pour manquement à la bonne information du public] : « (...) Le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente en application de corps de règles distincts. Si l'éventualité que deux procédures soient engagées peut conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ».

Article 4

(art. L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques)
**Augmentation des sanctions à l'encontre des professionnels contrevenant
au recueil préalable du consentement du consommateur
en vue de prospection commerciale par voie automatisée**

L'article 4 de la proposition de loi tend à relever le montant des amendes administratives prononcées par la DGCCRF en cas de prospection automatisée électronique sans recueil préalable du consentement du consommateur.

Les sanctions prononcées sur ce fondement par la DGCCRF ne peuvent aujourd'hui excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale. L'article 4 modifierait l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques pour relever ces montants au même niveau que les sanctions encourues en matière de démarchage téléphonique, c'est-à-dire 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale.

En application de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive « *vie privée et communications électroniques* »), ou « *e-privacy* »¹, le consentement préalable du consommateur est requis en matière de prospection commerciale par voie électronique.

Évolutions du règlement européen « e-privacy »

Le cadre européen en matière de prospection commerciale par voie électronique devrait être prochainement modifié. La directive « e-privacy » de 2002 a en effet vocation à être abrogée par le futur règlement² portant sur le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel dans les communications électroniques, abrogeant la directive 2002/58/CE « e-privacy ».

Il concernerait la confidentialité des communications, d'une part, et la protection des données personnelles, d'autre part, dans le cadre des communications électroniques. Il est fondé sur les principes généraux du RGPD, s'agissant, notamment, de la définition donnée du consentement au traitement de ces données.

¹ Le texte de cette directive est consultable à l'adresse suivante :
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32002L0058>

² Cette proposition de règlement est accessible à l'adresse suivante :
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0010>

Cette exigence concerne par exemple l'envoi de sms, de mms, de courriels ou d'appels entièrement automatisés. Il est donc nécessaire aux opérateurs engageant ce type de prospection commerciale de disposer d'une liste de consommateurs ayant donné leur consentement.

La définition du consentement dans le cadre du règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD)

L'article 4 du RGPD définit le « consentement de la personne concernée » comme *« toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement »*.

Ainsi, un simple silence, une inactivité, une absence de réaction ou encore des cases cochées par défaut ne peuvent constituer un consentement valable. Le consentement doit être exprimé positivement, soit de manière expresse, soit par un comportement tel que le fait d'opter pour certains paramètres techniques ou d'adopter un comportement indiquant clairement que la personne accepte le traitement des données. De surcroît, lorsque le traitement a plusieurs finalités, le consentement doit être donné pour l'ensemble d'entre elles.

Les pouvoirs de la DGCCRF s'exercent parallèlement à ceux de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui peut, de même que l'Autorité de régulation des postes et des communications (ARCEP)¹ au titre de ses pouvoirs propres, diligenter des contrôles en vue de s'assurer du respect de dispositions de l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques.

Toutefois, d'après les informations portées à la connaissance de votre rapporteur, peu de procédures de sanctions administratives sont engagées par la DGCCRF sur le fondement de ces dispositions. En effet dans la mesure où de nombreuses autres infractions délictuelles sont généralement constatées², les services d'enquête privilégieraient systématiquement une suite contentieuse pénale. Dans ce contexte, la méconnaissance de l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques est utilisée, dans certains procès-verbaux, à l'appui d'une démonstration de pratique commerciale trompeuse ou pratique commerciale agressive, afin de renforcer l'élément intentionnel.

Par cohérence avec l'esprit dans lequel elle a examiné cette proposition de loi, votre commission a **approuvé l'alourdissement des sanctions prononcées en cas de méconnaissance de l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques.**

¹ Un dispositif encadrant le cumul de cette amende administrative avec une sanction éventuellement prononcée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) est d'ailleurs prévu au neuvième alinéa de l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques.

² Voir commentaires des articles 6 et 7 sur les appels frauduleux.

L'article 3 *bis*, introduit en commission à l'initiative de notre collègue député, Christophe Naegelen, rapporteur, tendait à interdire l'utilisation de systèmes automatisés de prospection électronique aux fins de vérifier la présence d'un consommateur à son domicile ou la bonne attribution du numéro appelé. Cet article a été supprimé en séance publique à l'initiative du Gouvernement, considérant qu'il ne correspondait à aucune réalité tangible mais plutôt aux hypothèses dans lesquelles les numéros sont composés par des systèmes automatisés et transmis à un opérateur uniquement si la personne décroche le téléphone. Il semble effectivement difficile d'interdire purement et simplement cette technique de gestion des appels.

Votre commission a adopté l'article 4 **sans modification**.

Article 5 (supprimé)

(art. L. 223-1 du code de la consommation)

**Encadrement du démarchage téléphonique
en cas de relations commerciales préexistantes**

L'article 5 de la proposition de loi tend à modifier le champ de l'exception contractuelle actuellement prévue à l'article L. 223-1 du code de la consommation qui permet à un professionnel de démarcher son client par téléphone.

Le droit en vigueur dispose qu'un consommateur ayant des « *relations contractuelles préexistantes* » avec le professionnel peut être démarché même s'il s'est inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique. Le consommateur bénéficie bien évidemment toujours de son droit d'opposition au traitement de ses données à caractère personnel à des fins de prospection, dans les conditions prévues à l'article 21 du RGPD.

À l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable du rapporteur, l'Assemblée nationale a restreint en séance publique le champ du périmètre concerné en proposant que seules les « *sollicitations ayant un rapport direct avec l'objet d'un contrat en cours* » puissent donner lieu à un démarchage téléphonique.

Cet article suscite beaucoup d'attentes - contradictoires - chez les représentants des professionnels et les associations de consommateurs entendus par votre rapporteur : les premiers souhaitant étendre davantage le champ des contrats concernés ; les seconds accueillant plutôt positivement la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, plus restrictive que le droit en vigueur.

Les termes de « *relations contractuelles préexistantes* » actuellement employés à l'article L. 223-1 du code de la consommation sont interprétés par les professionnels de manière littérale, comme permettant le démarchage de tout consommateur avec qui un contrat a préalablement été conclu, que ce

contrat soit ou non toujours en cours. Toutefois, la DGCCRF en adopte une interprétation plus restrictive, considérant que seuls les contrats en cours sont concernés. À la connaissance de votre rapporteur, la question n'a jamais été soumise ni tranchée par une juridiction.

L'interprétation de l'administration semble conforme à l'esprit initial de la loi, qui était d'introduire une exception aux fins de permettre aux professionnels d'exercer leur devoir d'information et leur obligation de conseil auprès des consommateurs concernés dans le cadre d'un contrat en cours, et non de permettre à ces professionnels de proposer aux consommateurs de nouveaux biens ou services dépourvus de lien avec le contrat initialement conclu. Elle est toutefois moins conforme, selon votre rapporteur, à la lettre du texte. En effet, la notion de « *relations préexistantes* » concerne littéralement tant des relations contractuelles qui préexistent, donc qui ont existé, que des relations qui existent encore. À cet égard, les contrats exécutés ou en cours d'exécution entreraient donc bien tous deux dans le champ de l'exception.

Dans ce contexte, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale aurait le mérite de trancher ce débat en limitant l'exception aux seules relations contractuelles en cours d'exécution ; elle aurait également pour effet de limiter les appels aux seules sollicitations en rapport direct avec l'objet dudit contrat¹.

Toutefois, ces restrictions pourraient avoir des conséquences préjudiciables sur les 56 000 emplois directs que compte le secteur du démarchage téléphonique en France. D'après les éléments portés à la connaissance de votre rapporteur, notamment lors de son déplacement à Calais, la prospection commerciale auprès de clients et non de « prospects » représenterait entre 75 % et 80 % de l'activité du secteur, soit près de 41 000 emplois. Seuls 15 000 emplois relèveraient du démarchage téléphonique auprès de nouveaux prospects.

Votre rapporteur estime les deux restrictions adoptées à l'Assemblée nationale problématiques.

En premier lieu, la restriction aux contrats en cours introduirait, de fait, une distorsion liée à l'activité économique : dans certains cas, les professionnels bénéficieraient d'un avantage compétitif lié à la nature du contrat qu'ils souscrivent avec le consommateur (contrats à exécution successive, contrats de fourniture d'énergie ou de communications électroniques), alors que d'autres professionnels ne pourraient quasiment jamais bénéficier de cette exception contractuelle. Introduire dans la loi un délai dans lequel le professionnel pourrait contacter le consommateur en vue d'une prospection commerciale ne résoudrait pas davantage le problème, et

¹ La notion de « rapport direct avec l'objet du contrat » est utilisée par la jurisprudence dans un autre contexte, aux fins de caractériser la qualité de professionnel, de non-professionnel ou de consommateur d'un contractant au sens du code de la consommation.

induirait des difficultés quotidiennes de gestion, le professionnel devant savoir en temps réel quel client il peut contacter ou non... Par ailleurs, sur la base de quel critère objectif pourrait-on fixer ce délai ?

En second lieu, la notion de rapport direct avec l'objet du contrat, source probable de contentieux, semble là encore trop restrictive. Lorsqu'un professionnel souhaite proposer une offre nouvelle au consommateur, s'il s'agit d'un produit analogue ou complémentaire, il n'a pas toujours de lien direct avec l'objet du contrat. Or, cela semble constituer une grande partie de l'activité de prospection commerciale, qu'elle soit externalisée ou non, qui permet aux entreprises de se développer.

Compte tenu des risques de destruction d'emplois et du droit de s'opposer au traitement de ses données à caractère personnel à des fins de prospection dont dispose toujours le consommateur dans les conditions prévues à l'article 21 du RGPD, votre commission a adopté l'**amendement COM-12** de son rapporteur visant à supprimer le présent article. Suivant l'analyse de son rapporteur, elle a préféré en rester au droit en vigueur, considérant que le champ des « *relations contractuelles préexistantes* » mentionnées à l'article L. 223-1 du code de la consommation devait être interprété comme concernant les contrats exécutés ou toujours en cours d'exécution.

Votre commission a **supprimé** l'article 5.

Article 6

(art. L. 224-46, L. 224-47 et L. 224-47-1 [nouveau] du code de la consommation)

Modalités de suspension et de résiliation du contrat d'un éditeur de service à valeur ajoutée frauduleux et suspension de l'accès des consommateurs audit numéro

L'article 6 de la proposition de loi vise à définir les conditions dans lesquelles les opérateurs de communications électroniques exploitant un numéro affecté à un service à valeur ajoutée peuvent suspendre ou résilier le contrat avec un éditeur frauduleux ; tout en permettant la suspension de l'accès au numéro pour les abonnés d'un fournisseur d'un service téléphonique au public.

Les numéros de service à valeur ajoutée (SVA) sont des numéros attribués à des éditeurs, entreprises ou administrations, pour donner accès à un produit ou un service lié à leur activité. Le consommateur peut alors accéder à un service le plus souvent préenregistré par un éditeur de contenus, par l'intermédiaire d'un opérateur de communications électroniques. Ces numéros ne peuvent être qualifiés de numéros surtaxés que lorsque le tarif est majoré par rapport au coût de la communication.

Les numéros de service à valeur ajoutée (SVA)

Les articles L. 36-7 et L. 44 du code des postes et des communications électroniques donnent compétence à l'ARCEP pour identifier, au sein du plan national de numérotation téléphonique, la liste des numéros pouvant être surtaxés. Elle peut fixer les principes de tarification et les prix maximaux applicables à ces numéros.

Sont des numéros SVA les numéros spéciaux à dix chiffres commençant par 08 et les numéros courts à six chiffres commençant par 118 ; ou à quatre chiffres commençant par 10 ou 3.

Une tarification simplifiée des SVA est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015. Elle distingue le coût de la communication téléphonique et le coût (exprimé en euros par minute ou euros par appel) du service à valeur ajoutée.

Elle signale trois types de tarification :

- gratuite (0800 à 0805) ;
- banalisée au coût d'une communication normale, mais sans paiement du service lui-même (0806 à 0809) ;
- et majorée ou surtaxée, c'est-à-dire avec un service payant, en plus du coût de communication (081, 082, 089 et de nombreux numéros de quatre chiffres commençant par 3).

Les tranches les plus chères sont à 3 euros l'appel ou 80 centimes d'euros la minute pour les numéros commençant par 089 notamment. Actuellement les services de renseignements téléphoniques peuvent être facturés jusqu'à 2,99 euros l'appel + 2,99 euros la minute.

L'article L. 224-54 du code de la consommation impose aux opérateurs de mettre à disposition des consommateurs une option gratuite de blocage des numéros surtaxés.

Le service à valeur ajoutée est facturé directement sur la facture téléphonique du consommateur, l'opérateur de téléphonie reversant par la suite le montant dû au fournisseur du service à valeur ajoutée, déduction faite de la part qui lui revient¹ au titre de la mise en accessibilité du numéro.

Ainsi, la mise en place de tels numéros à valeur ajoutée est tout à fait légale, sauf exceptions², s'ils correspondent à un réel produit ou service rendu.

Toutefois, certains éditeurs les détournent de leur finalité en incitant, par des pratiques frauduleuses, les consommateurs à appeler un numéro surtaxé sans qu'aucun service réel ne soit mis à sa disposition. Ainsi, d'après *Opposetel*, 41 % des réclamations portées à sa connaissance concernent des fraudes aux numéros surtaxés, et non la seule méconnaissance de la liste d'opposition au démarchage téléphonique. L'incitation frauduleuse peut être

¹ Qui peut être estimée à 25 % du coût total en moyenne.

² La mise en place d'un numéro surtaxé (ne sont donc pas concernés les numéros à tarification gratuite et les numéros à tarification banalisée) est interdite pour réceptionner l'appel d'un consommateur en vue d'obtenir la bonne exécution d'un contrat (article L. 121-16 du code de la consommation) ou pour assurer le traitement d'une réclamation (article L. 224-38 du code de la consommation).

très variable mais dans tous les cas, le message, qu'il soit envoyé par SMS ou *via* un appel téléphonique, demande d'appeler un numéro surtaxé.

Il existe plusieurs pratiques de fraude parmi lesquelles :

- les appels en absence ou « *ping call* », qui incitent le destinataire à rappeler le numéro du correspondant qui s'est affiché alors qu'il ne correspond en réalité à aucun service à valeur ajoutée ;

- les SMS ou appels par automate ou téléopérateurs incitant à rappeler un numéro surtaxé pour des raisons mensongères ;

- ou encore les SMS permettant des micro-paiements.

Le « *spoofing* », qui consiste à usurper un numéro déjà attribué indiquant un index géographique connu du consommateur, permet de ne pas attirer son attention.

Ces pratiques peuvent évidemment causer des préjudices importants aux victimes, qui sont souvent les personnes les plus vulnérables.

Dans sa décision n° 2016-0081 établissant le plan national de numérotation¹, l'ARCEP entend mettre en œuvre diverses mesures visant à « *protéger davantage les utilisateurs des fraudes et abus* ». En effet, aux termes de l'article L. 44-3 du code des postes et des communications électroniques, l'ARCEP « *participe à la lutte contre les services frauduleux ou abusifs et les numéros qui permettent d'y accéder* ». Cette décision prévoit notamment d'interdire, à compter du 1^{er} août 2019, l'utilisation d'un numéro national alors que l'appel provient de l'international, sauf si l'appelant peut prouver le mandat d'un donneur d'ordre national. La majorité des fraudes aux numéros à valeur ajoutée proviendrait en effet de communications émises depuis l'étranger.

L'article 6 de la proposition de loi, dans sa rédaction issue d'un amendement du Gouvernement adopté en séance publique, vise à donner de nouvelles prérogatives et obligations aux opérateurs de communications électroniques² en vue de mieux protéger les consommateurs en cas de fraude avérée au moyen d'un numéro surtaxé.

Il modifierait tout d'abord l'article L. 224-46 du code de la consommation pour imposer l'introduction, dans les contrats conclus entre un opérateur de communications électroniques exploitant un numéro à valeur ajoutée et son abonné auquel est affecté un tel numéro, de **clauses contractuelles permettant à l'opérateur de suspendre l'accès audit numéro à valeur ajoutée** :

- si aucun produit ou service n'est en réalité accessible au numéro ;

¹ Ce plan est accessible à l'adresse suivante :

<https://www.arcep.fr/actualites/le-fil-dinfos/detail/n/plan-de-numerotation-1.html>

² Au sens du 6° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques.

- ou si le produit ou service accessible n'est pas conforme aux règles déontologiques de l'opérateur.

Il prévoit également, en cas de réitération, une clause imposant à l'opérateur de résilier le contrat.

Ce dispositif compléterait l'article L. 224-46 du code de la consommation qui prévoit, dans une autre hypothèse, un mécanisme similaire. Le non-respect de ces obligations serait passible de la sanction administrative prévue à l'article L. 242-21 du code de la consommation, dont le montant ne peut excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

Le mécanisme de coopération entre opérateurs et éditeurs prévu par l'article L. 224-46 du code de la consommation en vigueur

Une obligation de coopération est prévue entre l'opérateur de service à valeur ajoutée et l'abonné auquel il est affecté un tel numéro.

Le contrat entre les deux parties doit en effet prévoir que l'abonné informe l'opérateur de toute modification concernant son identité et son adresse figurant dans le contrat sous peine de suspension de l'accès audit numéro, qui peut être suivie de la résiliation du contrat en cas de réitération. Cette information doit intervenir dans des délais raisonnables permettant que l'outil visé à l'article L. 224-43 du code de la consommation (annuaire inversé permettant au consommateur de savoir à quoi correspond un numéro surtaxé¹) soit mis à jour.

La description du produit ou du service ne doit, en outre, pas faire partie de ceux que l'opérateur exclut au titre de ses règles déontologiques.

L'atteinte au principe de liberté contractuelle qui résulterait de ces dispositions semble justifiée à votre rapporteur.

Dans une décision de 2013, le Conseil constitutionnel a jugé qu'« *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, qui découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »².

Ainsi, la nature de l'atteinte peut porter sur l'une des composantes intrinsèques de la liberté contractuelle : choix de contracter, choix du contenu du contrat et choix du cocontractant. La loi peut prévoir une telle atteinte, notamment en réglementant le contenu d'un contrat, dès lors que cette atteinte est justifiée par l'intérêt général et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi. En l'espèce, les obligations imposées à l'abonné auquel l'opérateur aura affecté un numéro à valeur ajoutée semblent justifiées et

¹ Voir supra.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, Loi relative à la sécurisation de l'emploi, considérant 6.

proportionnées au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi de protection des consommateurs.

Il n'est pas rare que le législateur encadre de la sorte la liberté contractuelle des contractants. L'article L. 312-52 du code de la consommation prévoit par exemple quelles sont les causes de résolution de plein droit du contrat de crédit affecté.

Votre commission a **approuvé ces dispositions qui tendent à sécuriser les relations juridiques entre acteurs en cas de fraude.**

Toutefois, en principe, en présence d'une clause résolutoire, la résolution est subordonnée à une mise en demeure infructueuse en application du droit commun de l'article 1225, alinéa 2, du code civil. Votre commission a adopté un **amendement COM-14**, présenté par votre rapporteur, visant à le préciser, s'agissant de la résiliation prévue à l'article L. 224-46 du code de la consommation, afin d'éviter tout questionnement quant à l'articulation entre ce texte spécial et le droit commun. En pratique, les opérateurs le font d'ailleurs déjà, comme ils l'ont indiqué à votre rapporteur lors des auditions. Une telle résiliation pourra par ailleurs toujours être soumise, *a posteriori*, au contrôle des juridictions judiciaires, en cas de contestation par l'abonné.

L'article 6 vise également à modifier l'article L. 224-47 du code de la consommation pour prévoir les **modalités concrètes d'exercice de ses nouvelles obligations par l'opérateur de communications électroniques.**

Cet article concerne actuellement le « *mécanisme de signalement* », qui impose à l'opérateur de vérifier, en analysant les anomalies de l'annuaire inversé qui lui sont signalées par les consommateurs, les renseignements présents dans ledit annuaire afin de procéder, en cas d'inexactitude, à la résiliation ou à la suspension du contrat. Sa rédaction serait complètement modifiée par l'article 6 de la proposition de loi, telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale.

L'article L. 224-47 du code de la consommation préciserait, par renvoi aux clauses contractuelles prévues à l'article L. 224-46 du même code, que l'opérateur suspend ou résilie le contrat en cas de réitération, si l'une des hypothèses prévues dans le contrat est effective. Il mentionnerait également une hypothèse de suspension ou de résiliation contractuelle non prévue parmi les clauses contractuelles obligatoires entre l'opérateur de SVA et son abonné, qui reprendrait les dispositions en vigueur sur l'exactitude des informations à faire figurer dans l'annuaire inversé.

Il disposerait également qu'en cas de carence des opérateurs, les fournisseurs d'un service téléphonique au public¹ auraient la faculté de **suspendre l'accès aux numéros concernés et, en cas de réitération, à l'ensemble des numéros du fournisseur de produit ou de service à valeur**

¹ Au sens du 7° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques.

ajoutée. Les opérateurs téléphoniques, ou opérateurs de boucle locale, sont en lien direct avec le consommateur. Ils n'ont pas de relations contractuelles avec l'éditeur qui exploite un numéro surtaxé frauduleux et, en tant que tiers au contrat, ne peuvent donc remettre en cause le contrat que peut avoir cet éditeur avec son propre opérateur. L'objectif de cette disposition est de les engager à suspendre la possibilité pour leurs propres abonnés d'appeler ce numéro. De manière comparable, les opérateurs d'accès à l'internet s'efforcent de bloquer les mails de hameçonnage adressés à leurs abonnés.

Enfin, l'article 6 consacrerait, par souci de cohérence, l'ensemble des principes régissant le « mécanisme de signalement » aujourd'hui renvoyés pour partie au règlement¹. Ledit mécanisme permettrait ainsi au consommateur de signaler :

- une inexactitude sur les informations présentes dans l'outil ;
- une préoccupation sur la déontologie du service associé ;
- ou un problème relatif au contact auquel le consommateur doit pouvoir adresser ses réclamations.

Enfin, l'article L. 224-51 du code de la consommation serait modifié pour prévoir la « certification du signalement afin d'en garantir la fiabilité et d'en assurer le suivi », afin d'éviter les dénonciations calomnieuses entre concurrents.

Outre diverses modifications rédactionnelles, votre commission a souhaité, sans en dénaturer l'esprit, modifier le contenu de ces dispositions sur plusieurs points par l'adoption du même **amendement COM-14**.

En premier lieu, elle a **regroupé**, au sein du même article L. 224-46 du code de la consommation, **toutes les clauses contractuelles susceptibles de fonder la suspension ou la résiliation du contrat** de l'éditeur de service à valeur ajoutée par l'opérateur de communications électroniques.

En deuxième lieu, elle a réorganisé les dispositions qui modifient l'article L. 224-47 du code de la consommation. Elle y a précisé que tout signalement de consommateur ferait l'objet d'une certification dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de l'économie. Elle a aussi explicitement prévu que l'opérateur doit prendre en compte ces signalements pour s'assurer de la bonne exécution du contrat avec l'abonné auquel il affecte un numéro à valeur ajoutée.

En troisième lieu, elle a reformulé et regroupé, au sein d'un **nouvel article L. 224-47-1 du code de la consommation**, les conditions dans lesquelles l'opérateur de communications électroniques peut, dans des cas expressément définis contractuellement, suspendre ou résilier le contrat avec son abonné.

¹ Article D. 224-17 du code de la consommation.

En quatrième lieu, elle a intégré au sein du même article L. 224-47-1 du code de la consommation, les dispositions prévoyant 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, puisse suspendre l'accès audit numéro, après en avoir informé l'opérateur. Tout en approuvant ce principe, votre commission a relevé que, s'agissant de dispositions passibles d'une sanction administrative, il ne pouvait s'agir d'une **simple faculté offerte aux fournisseurs d'un service téléphonique au public**.

D'ailleurs, l'esprit du texte est bien qu'en cas de carence de l'opérateur, le fournisseur d'un service téléphonique au public fasse diligence pour protéger ses abonnés afin de leur éviter de continuer à appeler un numéro surtaxé frauduleux. Par le même **amendement**, votre commission y a donc substitué une **obligation**, afin de mieux assurer la protection des consommateurs.

Votre commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié**.

Article 7

(art. L. 524-3 du code de la consommation)

Saisine de l'autorité judiciaire par la DGCCRF aux fins d'enjoindre aux fournisseurs d'un service téléphonique au public ou aux opérateurs de communications électroniques de prévenir ou faire cesser un dommage causé par un numéro à valeur ajoutée

L'article 7 de la proposition de loi tend à permettre à la DGCCRF de saisir l'autorité judiciaire aux fins de prescrire en référé ou sur requête aux fournisseurs d'un service téléphonique au public et aux opérateurs de communications électroniques de prendre toute mesure proportionnée propre à prévenir ou à faire cesser un dommage causé par un service à valeur ajoutée. Il a été introduit à l'initiative du rapporteur de l'Assemblée nationale en commission.

Il modifierait, à cet effet, l'article L. 524-3 du code de la consommation qui permet déjà à la DGCCRF d'agir de la sorte pour faire cesser un dommage causé par le contenu d'un service de communication en ligne ou d'un service téléphonique par le fournisseur d'un service téléphonique au public.

L'intervention de l'autorité judiciaire, introduite à l'initiative du Gouvernement en séance publique, permet de mieux garantir la constitutionnalité du dispositif.

D'après les éléments transmis à votre rapporteur par le Gouvernement, la notion de « service téléphonique » n'englobe pas celle de « service à valeur ajoutée ». Un service téléphonique, au sens de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques, permet de

passer ou recevoir des appels. Les éditeurs qui fournissent de tels services sont les opérateurs téléphoniques. Les services à valeur ajoutée (SVA), fournis par des éditeurs qui exploitent un numéro surtaxé mis à leur disposition par un opérateur SVA, ne sont donc pas des services téléphoniques.

De surcroît, l'article ouvrirait la possibilité à l'autorité judiciaire de prescrire, selon les modalités décrites, toutes mesures proportionnées propres à faire prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage, non seulement aux fournisseurs d'un service téléphonique au public au sens du 7° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, mais également aux opérateurs de communications électroniques, au sens du 6° du même article.

Cette action s'exercerait, comme toute action judiciaire, sans préjudice des autres causes légales ou contractuelles, comme par exemple les dispositions nouvelles prévues aux articles L. 224-46 et L. 224-47 du code de la consommation¹.

Votre commission a adopté l'article 7 **sans modification**.

Article 8

(art. L. 242-16 du code de la consommation)

Régime de publicité des sanctions prononcées par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation

L'article 8 de la proposition de loi tend à rendre publiques, par principe et sauf exceptions, les sanctions administratives prononcées par la DGCCRF sur le fondement de la méconnaissance de la législation relative à l'opposition au démarchage téléphonique. Introduit à l'initiative du rapporteur de l'Assemblée nationale en commission, ces dispositions modifieraient l'article L. 242-16 du code de la consommation à cet effet².

La sanction serait publiée aux frais de la personne sanctionnée sauf dans deux cas :

- lorsque la publication de la décision est susceptible de causer à la personne en cause un préjudice grave et disproportionné, notamment dans le cas d'une sanction infligée à une personne physique, lorsque la publication inclut des données personnelles ;

- ou lorsque la publication serait de nature à perturber gravement le déroulement d'une enquête ou d'un contrôle en cours.

¹ Voir commentaire de l'article 6.

² Cet article relatif aux sanctions administratives est déjà modifié par l'article 3 de la proposition de loi.

Dans ces hypothèses, l'administration pourrait alors soit reporter la publication de la décision, soit la publier sous une forme anonymisée, ou bien encore ne pas la publier du tout.

La publicité des sanctions administratives aux frais de la personne sanctionnée en cas de manquements est déjà possible aux termes de l'article L. 522-6 du code de la consommation. Mais il ne s'agit que d'une faculté. L'article 8 de la proposition de loi créerait donc un régime dérogatoire pour le cadre particulier de l'opposition au démarchage téléphonique.

Concernant la constitutionnalité des dispositions envisagées, votre rapporteur observe que la publication systématique des sanctions administratives existe déjà en matière de délais de paiement¹. D'ailleurs, dans une décision de 2016², le Conseil constitutionnel a considéré qu'en instituant une sanction obligatoire accessoire de publication des décisions de sanction de l'autorité administrative en la matière, le législateur n'avait pas méconnu le principe de proportionnalité des délits et des peines, notamment en ce que le caractère systématique de la publication ne faisait pas « *obstacle à ce que la durée de la publication ainsi que les autres modalités de cette publicité soient fixées en fonction des circonstances propres à chaque espèce* ».

Approuvant le principe de publicité des sanctions dans le but d'en renforcer le caractère dissuasif, votre commission a toutefois supprimé, par l'adoption d'un **amendement COM-13** de votre rapporteur, la précision selon laquelle une sanction pourrait « *notamment* » ne pas être publiée lorsqu'elle est infligée à une personne physique. Cette précision n'a aucune valeur ajoutée, 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.

Votre commission a adopté l'article 8 **ainsi modifié**.

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

¹ V de l'article L. 465-2 du code de commerce.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, considérant 90.

EXAMEN EN COMMISSION

(MERCREDI 13 FÉVRIER 2019)

M. André Reichardt, rapporteur. – La proposition de loi sur le démarchage téléphonique et les appels frauduleux a été adoptée par l'Assemblée nationale le 6 décembre dernier. Elle était présentée par notre collègue député Christophe Naegelen et plusieurs de ses collègues.

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

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 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 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 inscrits sur cette liste. Pour le consommateur, l'inscription s'exerce sans préjudice 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, c'est-à-dire les courriels, mails, sms ou télécopies.

Le secteur économique du démarchage téléphonique représente un facteur de développement des entreprises et un nombre non négligeable

d'emplois en France. Selon des chiffres jugés crédibles par les services du ministère de l'économie, le syndicat professionnel des centres de contacts, qui regroupe les principaux acteurs du marché, estime que 56 000 emplois directs seraient concernés. La fourchette est largement supérieure si l'on prend en compte les emplois indirects ou induits.

Mis en œuvre depuis 2016, le système d'opposition au démarchage téléphonique tarde à faire ses preuves et l'exaspération légitime des consommateurs est croissante. Près de 1,4 millions de réclamations auraient été déposées par 280 000 consommateurs depuis la création de Bloctel. Plusieurs facteurs expliquent cette situation, dont 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 fortement décliné au cours des dernières années.

M. Pierre-Yves Collombat. – Oui, la DGCCRF est particulièrement concernée !

M. André Reichardt, rapporteur. – On constate aussi la recrudescence des pratiques frauduleuses qui n'entrent pas dans le champ du démarchage téléphonique *stricto sensu*, mais sont perçues comme telles par les consommateurs. 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.

La proposition de loi telle qu'elle a été adoptée par l'Assemblée nationale conforte le système de l'*opt out* en matière de démarchage téléphonique, alors que le Sénat avait marqué sa préférence en 2013 pour le système de l'*opt in* fondé sur le consentement préalable du consommateur à être démarché téléphoniquement. Au terme d'un examen approfondi, j'ai été convaincu qu'il fallait conforter l'*opt out*.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous voilà rassurés !

M. André Reichardt, rapporteur. – Proposer l'*opt in*, dans le contexte actuel, reviendrait peu ou prou à faire disparaître le secteur du démarchage téléphonique. Or, compte tenu des enjeux en matière d'emploi, ce n'est pas ma volonté. Pour autant, j'estime urgent de renforcer l'efficacité du dispositif d'opposition au démarchage téléphonique, compte tenu de l'exaspération réelle et légitime des consommateurs. Dès lors, je vous propose, tout en approuvant globalement l'esprit de la proposition de loi, de la modifier selon trois axes.

Il faudra tout d'abord rendre l'*opt out* plus efficace sans déstabiliser le secteur du démarchage téléphonique. À cet effet, 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 mesure n'était que de niveau réglementaire jusqu'à présent, et non sanctionnée. La méconnaissance de cette obligation serait désormais passible d'une amende administrative dont le montant serait par ailleurs renforcé. J'y suis favorable et je vous proposerai de préciser que le professionnel auquel incombe l'obligation de vérifier ses fichiers de prospection commerciale peut mandater un tiers agissant pour son compte aux fins d'y pourvoir, ce qui semble plus solide juridiquement.

Je vous propose également d'approuver l'obligation 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.

Je suis aussi favorable à l'alourdissement des sanctions opéré aux articles 2 *ter*, 2 *quater*, 3 et 4 de la proposition de loi qui renforce leur caractère dissuasif. Les sanctions seraient ainsi relevées à hauteur de 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale.

Je vous propose toutefois un amendement portant article additionnel, afin de rétablir des règles plafonnant, d'une part, les sanctions administratives en cas de manquements en concours et, d'autre part, le cumul d'une amende administrative et d'une sanction pénale en cas de sanctions infligées à raison des mêmes faits, afin d'assurer la conformité à la Constitution du dispositif.

Dans le même esprit, je vous propose d'approuver les dispositions de l'article 8 de la proposition de loi qui rendent systématique la publication des sanctions administratives prononcées par la DGCCRF en cas de manquement au régime encadrant l'opposition au démarchage téléphonique, sauf exceptions.

Je vous proposerai toutefois un amendement pour supprimer 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 valeur ajoutée, 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.

Je suis en revanche fermement opposé aux dispositions prévues à l'article 5 de la proposition de loi qui tendent à restreindre le champ de l'exception contractuelle aux contrats en cours d'exécution et qui ont un

rapport direct avec l'objet dudit contrat. Le droit en vigueur dispose que le professionnel peut contacter un consommateur avec qui il a des « relations contractuelles préexistantes ». Je considère que cette notion doit être interprétée comme concernant les contrats déjà exécutés ou en cours d'exécution.

Je suis, en outre, défavorable aux restrictions proposées dans le texte, car elles pourraient avoir des conséquences préjudiciables sur l'emploi. Le consommateur bénéficie d'ailleurs toujours de son droit d'opposition au traitement de ses données à caractère personnel, dont le non-respect est désormais lourdement sanctionné par le RGPD. Je vous proposerai donc un amendement supprimant cet article pour en rester au droit en vigueur.

Il faut aussi renforcer la transparence et la déontologie du secteur du démarchage téléphonique. L'article 1^{er} *bis* de la proposition de loi impose le respect d'une charte aux professionnels du démarchage téléphonique, ce qui peut prêter à confusion, une charte étant par nature un instrument juridique non contraignant. Je vous proposerai un amendement qui impose à ce même professionnel le respect de normes déontologiques, dont la définition serait renvoyée à un décret, pris après consultation du Conseil national de la consommation. Il s'agit ici d'encourager la mise en place d'un code de déontologie propre au secteur du démarchage téléphonique.

En second lieu, suivant la position traditionnelle de la commission des lois du Sénat, je vous propose de supprimer la demande de rapport au Gouvernement que prévoit l'article 2 de la proposition de loi. Je rejoins toutefois nos collègues députés dans leurs intentions : il est nécessaire de disposer de davantage d'informations sur l'activité de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique. Je vous proposerai donc un amendement tendant à lui imposer de rendre accessible en *open data* les données essentielles de son activité, dans des conditions fixées par le pouvoir réglementaire après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Enfin, il faut assurer la clarté et la sécurité juridique des outils permettant de lutter contre les pratiques frauduleuses. Je suis globalement favorable à la philosophie des articles 6 et 7 de la proposition de loi visant à lutter contre les pratiques frauduleuses. L'article 6 définit 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. Il permet aussi aux fournisseurs d'un service téléphonique au public, en lien direct avec le consommateur, de suspendre l'accès à un numéro frauduleux, en l'absence d'action de l'opérateur, pour éviter aux consommateurs de continuer à appeler un numéro connu comme frauduleux.

Sans remettre en cause les objectifs de cet article je vous proposerai un amendement de réécriture globale assurant la clarté et la sécurité juridique de ces outils.

Enfin, je vous propose d'adopter 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.

Cette proposition de loi va dans le bon sens, même si certaines associations de consommateurs auraient souhaité aller plus loin en passant à l'*opt in*. Pour autant, l'efficacité du système de l'*opt out* ne dépend pas entièrement de la loi. Il faut notamment aussi renforcer les contrôles de la DGCCRF, et mieux évaluer la gestion de la liste Bloctel par le délégataire.

Enfin, je regrette que l'avis du groupe de travail du Conseil national de la consommation mis en place par la ministre sur ce sujet au mois de juin 2018 n'ait pas été rendu public avant la discussion de ce texte. Cela eût été un élément utile au débat ! Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose d'adopter la proposition de loi ainsi modifiée.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie le rapporteur pour son examen approfondi du texte et des exigences de régulation d'un secteur difficile à appréhender. D'un côté, on recense chaque année 4 millions de consommateurs indisposés par une forme de harcèlement téléphonique qui se répète jour après jour. De l'autre, le sujet concerne un secteur d'activité qui emploie 56 000 personnes sans être immoral, ni illicite. Comment préserver ce secteur tout en prenant en compte les exigences des consommateurs ? C'est très difficile, car une partie du secteur échappe déjà aux régulations qui existent. Plus on régule, plus on risque d'inciter les entreprises du secteur à entrer dans cette économie souterraine, très attractive pour le démarchage téléphonique. En outre, il est clair que le législateur n'a pas une prise totale sur la dynamique économique enclenchée. Le rapporteur fait le pari que la mesure d'*opt in* tuerait le démarchage téléphonique. Soucieux de respecter les grands principes issus de la Révolution française, parmi lesquels la liberté du commerce et de l'industrie qui permet d'assurer l'emploi...

M. Pierre-Yves Collombat. – Tout est dit !

M. Philippe Bas, président. – ... notre rapporteur nous recommande de donner une chance à la régulation plutôt que condamner à mort un secteur d'activité porteur d'emploi. Il nous offre la possibilité de renforcer les sanctions en précisant que la DGCCRF doit avoir les moyens d'assurer les contrôles et de prononcer, le cas échéant, ces sanctions. La démarche du rapporteur me semble la seule viable, car si on choisit l'*opt in*, les plateformes seront délocalisées à l'étranger et le démarchage téléphonique continuera.

M. François Bonhomme. – Loin de moi l'idée de brider la liberté du commerce. Cependant, ce n'est pas la première fois que l'on tente d'encadrer

des pratiques commerciales frauduleuses ou abusives. D'une part, le secteur d'activité dont nous traitons représente beaucoup d'emplois. D'autre part, on ne cesse d'entendre les récriminations des consommateurs, harcelés à leur domicile entre midi et quatorze heures. Il faut aussi préciser qu'il faut disposer d'Internet pour s'inscrire sur Bloctel, de sorte que le dispositif n'a eu qu'un succès relatif. Quant aux sanctions, elles sont limitées, puisqu'une centaine d'entre elles seulement ont été effectives. Les moyens de la DGCCRF sont sans doute en cause. La liste d'opposition au démarchage téléphonique comporte des exceptions, notamment pour la presse. Pourquoi ce domaine sort-il du champ d'interdiction ? *Idem* pour les sondages. Est-ce parce qu'ils participent à la démocratie ? Enfin, cette proposition de loi sera-t-elle un facteur de régulation efficace ?

Mme Brigitte Lherbier. - Nous avons tous été témoins de l'exaspération de nos concitoyens face au démarchage téléphonique. Il suffit de se mettre à table le samedi midi pour que le téléphone sonne... Les personnes les plus touchées sont les personnes âgées. Elles finissent par ne plus décrocher le téléphone, ce qui ne manque pas de créer des tensions, car leur famille ne peut plus les joindre. D'autres personnes sont vulnérables, comme les chômeurs de longue durée, souvent présents à leur domicile. Les commissions de surendettement déplorent la quantité d'objets complètement inutiles que ces personnes finissent par acheter sous la pression de démarcheurs téléphoniques dénués de toute déontologie. Il est aussi important de protéger ces personnes que les jeunes qui font des remplacements téléphoniques en guise de *jobs d'été*.

Quoi qu'il en soit, l'économie s'adapte et on trouvera toujours les moyens de faire de la publicité. Un code de déontologie serait une bonne solution ; encore faut-il qu'il soit respecté. Peut-être faudrait-il renforcer les sanctions ou bien encore développer les techniques de blocage téléphonique.

M. Pierre-Yves Collombat. - Le démarchage téléphonique est une véritable plaie, mais je reste un optimiste résolu. L'argument des emplois est curieux. Dirait-on qu'il ne faut pas tuer les moustiques parce que toute une industrie vit de la démoustication ? Selon le Conseil d'État, l'intérêt général passe par le respect de la concurrence. Par conséquent, je ne me fais aucune illusion. La DGCCRF a perdu 30 % de ses effectifs en moins de 10 ans, alors qu'ils n'étaient déjà pas pléthoriques. Faisons comme d'habitude : puisque ces choses nous échappent, nous feindrons de les guider. Les correctifs du rapporteur me conviennent même si tout cela n'est que gesticulation. En matière financière, tous les problèmes de régulation aboutissent à créer des zones noires, le *shadow banking*, notamment. Faut-il donc ne pas réguler ? Ou bien au contraire donner davantage de poids aux mesures de régulation qui ne sont pas appliquées ? Ce sera donc un prix d'honneur pour la proposition de notre rapporteur !

M. Jean Louis Masson. – La philosophie du rapporteur est pertinente. Cependant, Bloctel ne fonctionne absolument pas, et je ne suis pas certain que les propositions qui nous sont faites seront plus efficaces. On nous dit que le démarchage téléphonique ferait perdre des emplois. Or beaucoup de ces emplois se situent dans des pays exotiques et ceux qui effectuent le démarchage semblent bien souvent ne pas être des ressortissants français. Ne pourrait-on pas mettre en place des mesures plus dissuasives, sans pour autant sombrer dans l'excès ? Évitions une réforme de plus dont tout le monde se moquerait.

Mme Sophie Joissains. – Ce texte est important car il traite d'un sujet de société. Le démarchage téléphonique exaspère tout le monde et chacun le redoute dès que le téléphone sonne. La proposition de loi a été adoptée à l'unanimité par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, puis en séance. Soutenons ce texte. La prochaine niche du groupe UDI à l'Assemblée nationale n'intervenant qu'en décembre prochain, mieux vaudrait écourter la navette, dans l'intérêt des consommateurs.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie le rapporteur pour son travail sur un sujet compliqué. Je remercie aussi le président Bas d'avoir éveillé ma conscience sur l'origine révolutionnaire du démarchage téléphonique... Ce démarchage est un vrai fléau qui s'apparente au harcèlement, surtout quand il prend pour cibles des personnes fragiles et âgées. Le rapporteur a pointé avec raison la difficulté de mettre en œuvre la législation, sans doute par manque de moyens. Cependant, le problème doit aussi être pesé à l'aune de la perturbation, de la gêne et de la manipulation dont sont victimes les plus fragiles. C'est un chemin de crête : faut-il ne rien faire ou bien avancer ? Quoi qu'il en soit, la proposition de loi sort d'une niche UDI. Veillons à ce que la réflexion législative avance pour répondre à la lassitude et à la peur de nos concitoyens. Laissons le texte poursuivre son chemin.

M. Loïc Hervé. – Je n'ai pas trouvé de référence expresse au démarchage téléphonique dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen... Sans doute rattachez-vous cette référence au principe de la liberté de commerce et d'industrie ?

M. Philippe Bas. – Oui, c'est ce que j'avais voulu évoquer.

M. Loïc Hervé. – Même si nos fonctions nous laissent rarement le loisir d'être à la maison à midi, nous savons bien que le démarchage téléphonique est une difficulté à laquelle nos concitoyens se heurtent régulièrement. Pour siéger à la CNIL depuis quatre ans, j'ai constaté que les opérateurs téléphoniques ne connaissaient pas bien la loi, pas même le RGPD, ni la loi de 1978. Faites-en l'expérience : jamais vous n'obtiendrez que votre interlocuteur vous passe son supérieur hiérarchique ou enlève vos coordonnées de sa base de données. Bloctel ne fonctionne pas. Si nous voulons faire évoluer le droit, il faut le faire dans l'année.

Je suis un défenseur de *l'opt in*, car le niveau de saturation est largement atteint en matière de démarchage téléphonique légal. C'est sans compter le démarchage illégal ou déloyal qui piège des personnes fragiles. Les recours sont impossibles après coup. *L'opt in* peut paraître violent. Mais, après tout, la sulfateuse a bien fait disparaître les moustiques...

M. Vincent Segouin. – A-t-on bien étudié les raisons pour lesquelles Bloctel ne fonctionne pas ? Pour faire partie du monde de l'entreprise, je sais combien le démarchage téléphonique est une pratique de publicité efficace. Je n'étais pas au courant de la nécessité de consulter Bloctel avant de procéder à ce type de démarchage. Nous sommes de plus en plus confrontés à des plateformes marocaines ou plus largement étrangères. Devront-elles se conformer à la loi ? Enfin, pourquoi nos concitoyens ne s'inscrivent-ils pas tout simplement sur la liste rouge qui interdit le démarchage téléphonique ?

M. Alain Marc. – Lorsqu'un fichier est constitué, il devrait être déclaré à la CNIL. Joue-t-elle pleinement son rôle en matière de contrôle ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Les propositions de loi nous font perdre une énergie, un temps et une substance considérables. Il faudrait examiner de près les statistiques des propositions de loi émanant du Sénat qui ne sont jamais arrivées à l'Assemblée nationale, et inversement. Quand bien même il y aurait un effet d'affichage, son impact reste modeste. Notre système est complètement inefficace et la déperdition est immense. Il faudrait que toute proposition de loi adoptée par l'une des assemblées soit obligatoirement examinée par l'autre assemblée.

Le Figaro a publié récemment un article de notre collègue André Vallini sur l'usage de la langue française. « *Opt in* » et « *opt out* », c'est grotesque ! Pourquoi ne pas plutôt parler de « consentement » et de « retrait » ? Nous sommes tous coupables du démantèlement de notre langue. Le Parlement ne devrait pas prêter la main à cela. Monsieur le rapporteur, vous trouverez bien des termes français !

Mme Marie Mercier. – Le démarchage téléphonique se pratique surtout sur des lignes fixes entre midi et quatorze heures. Je consulte comme médecin à ces heures, sans secrétariat. C'est ennuyeux de devoir m'interrompre au prétexte que l'on voudrait me vendre des baignoires ou autres...

M. Jacques Bigot. – Je suis sceptique. Le rapporteur nous dit que la DGCCRF doit renforcer ses contrôles, alors qu'elle a été vidée de sa substance, ce qui l'empêche d'accomplir ses missions. Le texte risque de n'être que d'affichage. L'interdiction de conclure des contrats par seul contact téléphonique n'est pas mise en œuvre. Des personnes vulnérables se font piéger sans possibilité d'alléguer cet abus de faiblesse dans leurs recours. La demande des associations va très loin. Il faudrait une étude d'impact pour mesurer l'efficacité des mesures qu'elles proposent et du contrôle mis en place. Je nourris beaucoup de scepticisme quant à ce texte.

M. Philippe Bas, président. – Le scepticisme est général, mais nous devons trouver des solutions. Elles ne sont que partielles, car beaucoup de plateformes sont en dehors de la régulation et parce que les contrôles restent insuffisants.

M. Jacques Bigot. – Même si les plateformes sont à l'étranger, les règles du pays de résidence du consommateur qu'elles démarchent s'imposent à elles.

M. Philippe Bas, président. – Encore faut-il pouvoir identifier les plateformes.

M. André Reichardt, rapporteur. – M. Bigot a fait la synthèse du scepticisme ambiant quant à l'efficacité du texte. Sur 1,4 million de réclamations déposées par 280 000 consommateurs depuis la naissance de Bloctel, il y a trois ans, 41 % portent sur les fraudes aux numéros surtaxés. Ces fraudes perdureront malgré les articles 6 et 7 et la décision de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), applicable en août prochain, de rendre impossible la revendication d'un numéro géographique national dans le cas d'un appel passé depuis l'étranger. Même si les appels provenant de l'étranger sont soumis à la loi nationale compte tenu de la résidence du consommateur en France, les carences en effectifs de la DGCCRF pourraient rendre les contrôles inopérants. À l'heure actuelle, la faiblesse des contrôles et des infractions relevées résulte de ce que trois personnes seulement sont affectées à ce dossier des numéros surtaxés au sein de la DGCCRF. Il en faudrait au moins 10 pour rendre le contrôle efficace. Pourquoi ne pas prévoir d'augmenter les effectifs de 3 à 10 agents pour mener une opération coup de poing pendant 6 mois ? Tentons-le avant de renoncer. Cette décision est du ressort du Gouvernement bien sûr, pas de la loi.

Quant aux 56 000 emplois du secteur du démarchage téléphonique dont je parlais, il s'agit d'emplois légaux en France. J'ai visité un centre d'appels à Calais. L'entreprise fonctionnait parfaitement bien avec 500 à 600 salariés. Passer de l'*opt out* à l'*opt in* ferait tomber des pans entiers de l'activité, nous a-t-on dit. En outre, certaines entreprises utilisent les plateformes de démarchage téléphonique pour faire du service à la clientèle toute en proposant de nouveaux produits. C'est aussi un facteur de développement important pour les entreprises.

Madame Mercier, le démarchage téléphonique ne se fait pas que sur des téléphones fixes : il se pratique aussi sur les téléphones portables. Monsieur Bonhomme, la presse figure parmi les exceptions faites à Bloctel, sans doute en raison de la fragilité de ce secteur, bien que l'argument reste insuffisant. Quoi qu'il en soit, sur les 1,4 millions de réclamations déposées, seulement 1 % concerne le démarchage pour des journaux ou des magazines. C'est plutôt la multiplication des sollicitations en tout genre qui exaspère, ainsi que les 41 % d'appels frauduleux surtaxés. Madame Lherbier, il est clair

que les personnes qui achètent des produits ou services par téléphone le font parfois sans avoir une connaissance précise de leurs droits. Il faudrait développer l'information du consommateur, notamment sur le droit de rétractation. Une vente ne peut pas être conclue lors d'un démarchage téléphonique. Le professionnel doit ensuite envoyer une offre écrite au consommateur, que ce dernier doit accepter par écrit. L'acceptation de l'offre fait ensuite courir le délai de rétractation de 14 jours.

Enfin, ne nous méprenons pas. Cette proposition de loi va dans le bon sens et je souhaite qu'elle aboutisse. Cependant, certaines mesures comme la résiliation d'un contrat sans mise en demeure préalable ne sont pas acceptables. Il n'est pas possible de voter le texte conforme. À l'article 5, la mesure que je propose de supprimer ne figurait pas dans le texte initial. Elle a été introduite par un amendement du Gouvernement en séance publique. J'aimerais vous dire que ce sera le grand soir du démarchage téléphonique ; ce n'est pas franchement le cas...

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-7 concerne les informations obligatoires à délivrer au consommateur lors d'un démarchage téléphonique. Il maintient le droit en vigueur, tout en précisant qu'elles devront être indiquées par le professionnel « de manière claire, précise et compréhensible ».

Mme Sophie Joissains. – Le groupe UC s'abstiendra sur ces amendements et se prononcera en séance.

L'amendement COM-7 est adopté.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. André Reichardt, rapporteur. – Demande de retrait ou avis défavorable à l'amendement COM-2 qui tend à encadrer les plages et horaires du démarchage téléphonique, satisfait par mon amendement COM-9.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

Article 1^{er} bis

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-9 impose le respect de normes déontologiques fixées par décret aux professionnels du secteur du démarchage téléphonique. Ce décret serait pris après consultation du Conseil national de la consommation. Ces normes pourraient notamment concerner les horaires auxquels les professionnels peuvent démarcher les consommateurs.

L'amendement COM-9 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-8 précise les modalités de saisine de l'organisme en charge de la vérification des fichiers en cas de sous-traitance. Une double vérification telle que le prévoit

le texte adopté par l'Assemblée nationale ne présente aucun intérêt. Cela pourrait en outre diluer les responsabilités. Je souhaite ainsi préciser que le professionnel auquel incombe la vérification de ses fichiers peut mandater un tiers aux fins d'y pourvoir. Rien n'empêche ensuite ce professionnel de se retourner contre son mandataire si ce dernier a manqué à ses obligations contractuelles.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 2

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-10 supprime la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement et lui substitue l'*open data* des données essentielles de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique. Il s'agit de créer un régime *ad hoc* de publication en *open data* pour un meilleur contrôle.

L'amendement COM-10 est adopté.

Les amendements COM-3 et COM-4 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 3

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-11 rétablit des règles de plafonnement aux sanctions susceptibles de s'appliquer en cas de manquement des professionnels à leurs obligations. Il est important de préciser que les amendes ne s'exécutent pas de manière cumulative, en particulier compte tenu du renforcement substantiel du montant des amendes qui peuvent être prononcées.

L'amendement rétablit également la règle plafonnant le cumul d'une amende administrative et d'une sanction pénale, en cas de sanctions infligées à raison des mêmes faits.

L'amendement COM-11 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-1 de M. Marc rétablit un article additionnel adopté à l'Assemblée nationale et qui n'est plus en discussion au Sénat. La pratique interdit l'utilisation d'un système automatisé d'appel en vue de vérifier si un consommateur est présent à son domicile ou si un numéro téléphonique est toujours attribué. La CNIL n'a jamais identifié la pratique abusive à laquelle cet amendement entend mettre fin. Le désagrément rencontré par les consommateurs provient d'un dysfonctionnement technique du système automatisé d'appels.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Article 5

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-12 est de suppression.

L'amendement COM-12 est adopté.

Article 6

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-14 réécrit l'article 6, très technique. Il prévoit notamment que l'on ne peut pas résilier un contrat sans une mise en demeure préalable.

M. Philippe Bas, président. – Il est efficace ; le point que vous évoquez introduit en outre du contradictoire dans la procédure.

L'amendement COM-14 est adopté.

Articles additionnels avant l'article 8

M. André Reichardt, rapporteur. – Ces deux amendements COM-5 et COM-6 étendent le principe de la publicité systématique des sanctions aux manquements aux obligations d'information du consommateur et à l'interdiction d'utiliser un numéro masqué aux fins de prospection commerciale. Or l'efficacité de l'*opt out* réside davantage dans le respect des différentes obligations relatives à l'opposition au démarchage téléphonique (conformité des fichiers de prospection, interdiction d'appeler un consommateur qui est inscrit sur la liste d'opposition, etc.). Pour ces raisons, je préfère cibler le principe de publicité systématique des sanctions à la seule méconnaissance de ces dernières dispositions. Avis défavorable à ces deux amendements.

Les amendements COM-5 et COM-6 ne sont pas adoptés.

Article 8

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-13 supprime une précision sans portée juridique. Depuis que je siége à la commission des lois, je supprime les « notamment », comme le suggérait toujours notre ancien président, M. Jean-Jacques Hyest.

L'amendement COM-13 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons bien noté que le groupe UC se réservait la possibilité de s'exprimer en séance.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le rapporteur, vous avez su prendre le recul nécessaire par rapport à l'exaspération de nos concitoyens pour nous faire des propositions équilibrées et utiles. Nous vous en remercions.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Obligations d'information du consommateur lors d'un démarchage téléphonique			
M. REICHARDT, rapporteur	7	Informations obligatoires à délivrer au consommateur lors d'un démarchage téléphonique	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. GRAND	2	Encadrement des jours et horaires du démarchage téléphonique	Rejeté
Article 1^{er bis} Obligation fixée aux professionnels de mise en conformité de leurs fichiers de démarchage téléphonique et de respect de normes déontologiques			
M. REICHARDT, rapporteur	8	Saisine de l'organisme en charge de la vérification des fichiers en cas de sous-traitance	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	9	Respect de normes déontologiques	Adopté
Article 2 Mise à disposition en <i>open data</i> des données essentielles de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique			
M. REICHARDT, rapporteur	10	<i>Open data</i> des données essentielles de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique	Adopté
M. GRAND	3	Intégration de statistiques sur les amendes administratives dans un rapport du Gouvernement remis au Parlement	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	4	Intégration de l'évaluation de l' <i>opt in</i> et de la lutte contre les appels indésirables dans ce même rapport au Parlement	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 3			
M. REICHARDT, rapporteur	11	Règles de plafonnement des sanctions	Adopté
M. Alain MARC	1	Interdiction d'utiliser un système automatisé d'appel en vue de vérifier si un consommateur est présent à son domicile ou si un numéro téléphonique est toujours attribué	Rejeté
Article 5 Encadrement du démarchage téléphonique en cas de relations commerciales préexistantes			
M. REICHARDT, rapporteur	12	Suppression de l'article 5 sur l'exception client	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6 Modalités de suspension et de résiliation du contrat d'un éditeur du service à valeur ajoutée frauduleux et suspension de l'accès des consommateurs audit numéro			
M. REICHARDT, rapporteur	14	Régulation des pratiques frauduleuses au moyen des numéros SVA	Adopté
Articles additionnels avant l'article 8			
M. GRAND	5	Publication des sanctions administratives en cas de non-respect des obligations d'information préalable lors d'un appel de prospection commerciale	Rejeté
M. GRAND	6	Publication des sanctions administratives en cas de non-respect de l'interdiction d'utiliser un numéro masqué aux fins de prospection commerciale	Rejeté
Article 8 Régime de publicité des sanctions prononcées par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation			
M. REICHARDT, rapporteur	13	Suppression d'une précision sans portée juridique	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT

M. Christophe Naegelen, auteur premier signataire et rapporteur de la proposition de loi à l'Assemblée nationale, député des Vosges (3^e circonscription)

Ministère de l'économie et des finances

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

M. Paul-Emmanuel Piel, chef du bureau en charge de la téléphonie

M. Philippe Guillermin, chef du bureau en charge de la protection des consommateurs

Direction générale des entreprises (DGE)

M. Cyril Madar, chef du bureau des services pour la performance énergétique

Ministère de la Justice

Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)

Mme Sophie Chaigneau, rédactrice au bureau du droit des obligations

Fédération française des télécoms (FFTelecoms)

M. Olivier Riffard, directeur des affaires publiques

Mme Alexandra Laffitte, chargée des affaires réglementaires

M. Anthony Colombani, directeur des affaires publiques de Bouygues Telecom

Mme Claire Perset, directrice des relations institutionnelles du groupe Altice SFR

Mme Violaine Godet, responsable des relations institutionnelles du groupe Orange

Mme Marie-Liane Lekpeli, chargée de mission usages Euro-Information Telecom

Opposetel

M. Éric Huignard, président

Institut national de la consommation (INC)

Mme Patricia Foucher, chef du service juridique, économique et de la documentation

Mme Camille Minaud, en charge du dossier « Démarchage téléphonique »

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

M. Loïc Duflot, directeur Internet et utilisateurs

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Mme Clémence Scottez, cheffe du service des affaires économiques

Mme Maya Joubin, juriste au service des plaintes

Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

UFC – Que choisir

M. Cédric Musso, directeur

Consommation logement et cadre de vie (CLCV)

M. Olivier Gayraud

Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC)

Mme Linda Yana, juriste

Association Force ouvrière Consommateurs (AFOC)

M. Hervé Mondange

M. Flavien Bilquez

Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés CGT (INDECOSA-CGT)

M. Christian Khalifa, secrétaire national

Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL)

Mme Karine Letang, chargée du service juridique / consommation

Mme Célia Salhi, juriste

Familles de France

M. Kevin Fock-ye

Familles rurales

Mme Nadia Ziane, responsable du pôle communication

Confédération syndicale des familles (CSF)

Mme Cécile Terrance, chargée de mission, secteur économie, consommation, santé, environnement

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

M. Guillaume Leblanc, directeur des affaires publiques

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

M. Jules Guillaud, chargé de mission

Mme Delphine Cassante, juriste

Mme Sabrina Benmouhoub, chargée de mission affaires publiques et organisation

Fédération de la vente directe (FVD)

M. Pierre Weinstadt, responsable juridique

Association française de la relation client (AFRC)

Mme Corinne Caffin, déléguée générale

Association française du multimédia mobile (AFMM)

M. Pierre Trocmé, directeur des programmes vocaux

Syndicat professionnel des centres de contacts (SP2C)

M. Patrick Dubreil, président

M. Denis Akriche, président fondateur d'Armatix-lc, administrateur

Mme Caroline Adam, secrétaire générale

Syndicat national de la communication directe (SNCD)

M. Artus Le Gour de Saint Seine, membre du bureau

Mme Nathalie Phan Place, secrétaire général

Personnalité qualifiée

M. Laurent Leveueur, professeur des universités, Université Paris II
Panthéon-Assas

**DÉPLACEMENT SUR LE SITE DE CALAIS
DU GROUPE ARMATIS-LC**

7 février 2019

Liste des personnes entendues

M. Gérard Da Costa, directeur

Mme Leslie Herluison, directrice Projets

M. Étienne Cantenot, directeur Appels sortants

M. Denis Akriche, président-directeur général du groupe Armatis-lc

M. Alixe Robache, superviseur

Mmes Sabine Bricout, Élodie Coupin et M. Jacques-Olivier Parent,
téléconseillers

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
Code de la consommation	<p align="center">Proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux</p> <p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux</p> <p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux</p> <p align="center">Article 1^{er}</p>
<p><i>Art. L. 221-16. –</i> Sans préjudice des dispositions de l'article L. 221-12, le professionnel qui contacte un consommateur par téléphone en vue de conclure un contrat portant sur la vente d'un bien ou sur la fourniture d'un service indique au début de la conversation son identité, le cas échéant l'identité de la personne pour le compte de laquelle il effectue cet appel et la nature commerciale de celui-ci.</p>	<p>Après le mot : « indique », la fin du premier alinéa de l'article L. 221-16 du code de la consommation est ainsi rédigée : « de manière explicite au début de la conversation son identité, le nom de la personne morale qui l'emploie, l'objet social de la société, l'identité de la personne pour le compte de laquelle il effectue cet appel, si cette personne est distincte de l'employeur, et la nature commerciale de l'appel. Il indique également la possibilité pour le consommateur qui ne souhaite pas faire l'objet de prospection commerciale par voie téléphonique de s'inscrire gratuitement sur une liste d'opposition au démarchage téléphonique telle que prévue à l'article L. 223-1. Les sigles employés par le professionnel sont développés. »</p>	<p>Après le mot : « indique », la fin du premier alinéa de l'article L. 221-16 du code de la consommation est ainsi rédigée : « de manière explicite au début de la conversation son identité, l'identité de la personne morale ou, le cas échéant, physique pour le compte de laquelle il effectue cet appel ainsi que la nature commerciale de l'appel. Il indique également la possibilité pour le consommateur qui ne souhaite pas faire l'objet de prospection commerciale par voie téléphonique de s'inscrire gratuitement sur une liste d'opposition au démarchage téléphonique telle que prévue à l'article L. 223-1. Les sigles employés par le professionnel sont développés. »</p>	<p><u>Le premier alinéa de l'article L. 221-16 du code de la consommation est ainsi modifié :</u></p> <p align="center">Amdt COM-7</p> <p>1° Après le mot : « indique », <u>sont insérés les mots : « de manière claire, précise et compréhensible » :</u></p> <p align="center">Amdt COM-7</p>

①

②

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Le professionnel informe également le consommateur qu'il peut s'inscrire gratuitement sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique prévue à l'article L. 223-1, s'il ne souhaite pas faire l'objet de prospection commerciale par cette voie. »

Amdt COM-7

A la suite d'un démarchage par téléphone, le professionnel adresse au consommateur, sur papier ou sur support durable, une confirmation de l'offre qu'il a faite et reprenant toutes les informations prévues à l'article L. 221-5.

Le consommateur n'est engagé par cette offre qu'après l'avoir signée et acceptée par écrit ou avoir donné son consentement par voie électronique.

Art. L. 223-1. – Le consommateur qui ne souhaite pas faire l'objet de prospection commerciale par voie téléphonique peut gratuitement s'inscrire sur une liste d'opposition au démarchage téléphonique.

Il est interdit à un professionnel, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers agissant pour son compte, de démarcher téléphoniquement un consommateur inscrit sur cette liste, sauf en cas de relations contractuelles préexistantes.

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'article L. 223-1 du code de la consommation est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Tout professionnel saisit l'organisme mentionné à l'article L. 223-4 aux fins de s'assurer de la

Article 1^{er} bis

L'article L. 223-1 du code de la consommation est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Tout professionnel saisit, directement ou par le biais d'un tiers agissant pour son compte, l'organisme

③

①

②

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Art. L. 223-4. – Le ministre chargé de l'économie désigne par arrêté l'organisme chargé de la gestion de la liste d'opposition au démarchage téléphonique, après mise en concurrence, pour une durée fixée par voie réglementaire.

Article 2

Article 2

Article 2

L'article L. 223-4 du code de la consommation est ainsi modifié :

Amdt COM-10

1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Amdt COM-10

« L'organisme mentionné au premier alinéa rend accessible, sous un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles de son activité, dans le respect des

conformité de ses fichiers de prospection commerciale avec la liste d'opposition au démarchage téléphonique ~~dans les conditions suivantes :~~

« 1° Au moins une fois par mois s'il exerce à titre habituel une activité de démarchage téléphonique ;

« 2° Avant toute campagne de démarchage téléphonique dans les autres cas.

~~« Tout professionnel qui saisit l'organisme mentionné au même article L. 223-4 s'engage à respecter une charte de bonnes pratiques. »~~

mentionné à l'article L. 223-4 aux fins de s'assurer de la conformité de ses fichiers de prospection commerciale avec la liste d'opposition au démarchage téléphonique :

Amdt COM-8

« 1° Au moins une fois par mois s'il exerce à titre habituel une activité de démarchage téléphonique ;

« 2° Avant toute campagne de démarchage téléphonique dans les autres cas.

« Le professionnel mentionné au troisième alinéa du présent article respecte des normes déontologiques fixées par décret, après consultation du Conseil national de la consommation. »

Amdt COM-9

③

④

⑤

①

②

③

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

articles L. 311-5 à L. 311-7 du code des relations entre le public et l'administration. Ces données sont également transmises au Conseil national de la consommation. » ;

Amdt COM-10

2° Le second alinéa est ainsi modifié :

④

Amdt COM-10

a) Le mot : « et » est remplacé par le signe : « , » ;

⑤

Amdt COM-10

b) Après le mot : « gestionnaire », sont insérés les mots : « et la nature de ses données essentielles » ;

⑥

Amdt COM-10

c) Après le mot : « avis », sont insérés les mots : « motivé et publié ».

⑦

Amdt COM-10

(Alinéa supprimé)

Les modalités de fonctionnement du mécanisme d'opposition au démarchage téléphonique, les conditions dans lesquelles les entreprises ont accès à une version actualisée de la liste et les modalités du contrôle de l'État sur l'organisme gestionnaire sont déterminées par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, un audit de la société Opposetel, délégataire du service Bloctel, est réalisé selon des modalités fixées par décret.

~~Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la délégation de service public attribuée pour la gestion de la liste d'opposition au démarchage téléphonique Bloctel. Ce rapport présente, notamment, les~~

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

~~possibilités d'harmonisation des différents dispositifs légaux et réglementaires permettant au consommateur de manifester son opposition au démarchage téléphonique et au traitement de ses données à des fins de prospection commerciale.~~

Article 2 bis
(nouveau)(Supprimé)

Article 2 ter (nouveau)

Le premier alinéa de l'article L. 242-12 du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Le montant : « 3 000 euros » est remplacé par le montant : « 75 000 € » ;

2° Le montant : « 15 000 euros » est remplacé par le montant : « 375 000 € ».

Article 2 quater (nouveau)

Le premier alinéa de l'article L. 242-14 du code de la consommation est ainsi modifié :

Article 2 ter
(Non modifié)

Le premier alinéa de l'article L. 242-12 du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Le montant : « 3 000 euros » est remplacé par le montant : « 75 000 € » ;

2° Le montant : « 15 000 euros » est remplacé par le montant : « 375 000 € ».

Article 2 quater
(Non modifié)

Le premier alinéa de l'article L. 242-14 du code de la consommation est ainsi modifié :

Art. L. 242-12. –
Tout manquement aux obligations prévues à l'article L. 221-16 en matière de démarchage téléphonique et de prospection commerciale est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

Cette amende est prononcée dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V.

Art. L. 242-14. –
Tout manquement aux dispositions de l'article L. 221-17 relatif à l'interdiction des numéros masqués en matière de démarchage téléphonique

①

②

③

①

Dispositions en vigueur

est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

Cette amende est prononcée dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V.

Art. L. 242-16. –
Tout manquement aux dispositions des articles L. 223-1 à L. 223-5 est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale.

Cette amende est prononcée dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V.

Texte de la proposition de loi

Article 3

Le premier alinéa de l'article L. 242-16 du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Le montant : « 15 000 euros » est remplacé par le montant : « 75 000 € » ;

2° Le montant : « 75 000 euros » est remplacé par le montant : « 375 000 € ».

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

1° Le montant : « 3 000 euros » est remplacé par le montant : « 75 000 € » ;

2° Le montant : « 15 000 euros » est remplacé par le montant : « 375 000 € ».

Article 3

(Alinéa sans modification)

1° *(Alinéa sans modification)*

2° *(Alinéa sans modification)*

Article

3 bis (nouveau)(Supprimé)

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

1° Le montant : « 3 000 euros » est remplacé par le montant : « 75 000 € » ;

2° Le montant : « 15 000 euros » est remplacé par le montant : « 375 000 € ».

Article 3

(Non modifié)

Le premier alinéa de l'article L. 242-16 du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Le montant : « 15 000 euros » est remplacé par le montant : « 75 000 € » ;

2° Le montant : « 75 000 euros » est remplacé par le montant : « 375 000 € ».

Article 3 bis (nouveau)

Le chapitre II du titre II du livre V du code de la consommation est

②

③

①

②

③

①

Dispositions en vigueur

Art. L. 522-7. –
Lorsque, à l'occasion d'une même procédure ou de procédures séparées, plusieurs sanctions administratives ont été prononcées à l'encontre du même auteur pour des manquements en concours, ces sanctions s'exécutent cumulativement.

Code des postes et des communications électroniques

Art. L. 34-5. – Est interdite la prospection directe au moyen de système automatisé de communications électroniques au sens du 6° de l'article L. 32, d'un télécopieur ou de courriers électroniques utilisant les coordonnées d'une personne physique, abonné ou utilisateur, qui n'a pas exprimé préalablement son consentement à recevoir des prospections directes par ce moyen.

Pour l'application du présent article, on entend

Texte de la proposition de loi

Article 4

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 4

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

ainsi modifié :

1° À l'article L. 522-7, après le mot : « cumulativement », sont insérés les mots : « , dans la limite du maximum légal le plus élevé » ;

Amdt COM-11

2° Après l'article L. 522-7, il est inséré un article L. 522-7-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 522-7-1. – Lorsqu'une amende administrative est susceptible de se cumuler avec une amende pénale infligée à raison des mêmes faits à l'auteur du manquement, le montant global des amendes prononcées ne dépasse pas le maximum légal le plus élevé. »

Amdt COM-11

Article 4
(Non modifié)

②

③

④

Dispositions en vigueur

par consentement toute manifestation de volonté libre, spécifique et informée par laquelle une personne accepte que des données à caractère personnel la concernant soient utilisées à fin de prospection directe.

Constitue une prospection directe l'envoi de tout message destiné à promouvoir, directement ou indirectement, des biens, des services ou l'image d'une personne vendant des biens ou fournissant des services. Pour l'application du présent article, les appels et messages ayant pour objet d'inciter l'utilisateur ou l'abonné à appeler un numéro surtaxé ou à envoyer un message textuel surtaxé relèvent également de la prospection directe.

Toutefois, la prospection directe par courrier électronique est autorisée si les coordonnées du destinataire ont été recueillies auprès de lui, dans le respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'occasion d'une vente ou d'une prestation de services, si la prospection directe concerne des produits ou services analogues fournis par la même personne physique ou morale, et si le destinataire se voit offrir, de manière expresse et dénuée d'ambiguïté, la possibilité de s'opposer, sans frais, hormis ceux liés à la transmission du refus, et de manière simple, à l'utilisation de ses coordonnées au moment où elles sont recueillies et chaque fois qu'un courrier électronique de prospection lui est adressé au cas où il n'aurait pas refusé d'emblée une telle

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

exploitation.

Dans tous les cas, il est interdit d'émettre, à des fins de prospection directe, des messages au moyen de système automatisé de communications électroniques au sens du 6° de l'article L. 32, télécopieurs et courriers électroniques, sans indiquer de coordonnées valables auxquelles le destinataire puisse utilement transmettre une demande tendant à obtenir que ces communications cessent sans frais autres que ceux liés à la transmission de celle-ci. Il est également interdit de dissimuler l'identité de la personne pour le compte de laquelle la communication est émise et de mentionner un objet sans rapport avec la prestation ou le service proposé.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés veille, pour ce qui concerne la prospection directe utilisant les coordonnées d'un abonné ou d'une personne physique, au respect des dispositions du présent article en utilisant les compétences qui lui sont reconnues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée. A cette fin, elle peut notamment recevoir, par tous moyens, les plaintes relatives aux manquements aux dispositions du présent article.

Les manquements aux dispositions du présent article sont recherchés et constatés par les agents mentionnés aux articles L. 511-3 et L. 511-21 du code de la consommation, dans les conditions prévues à l'article L. 511-5 du

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
même code.	Le huitième alinéa de l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques est ainsi modifié :	<i>(Alinéa modification)</i> sans	Le huitième alinéa de l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques est ainsi modifié : ①
Sous réserve qu'il n'ait pas été fait application de l'article L. 36-11 et en vue d'assurer la protection du consommateur, les manquements au présent article sont sanctionnés par une amende administrative, prononcée par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V du code de la consommation, dont le montant ne peut excéder 3 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale.	1° Le montant : « 3 000 € » est remplacé par le montant : « 75 000 € » ;	1° <i>(Alinéa modification)</i> sans	1° Le montant : « 3 000 € » est remplacé par le montant : « 75 000 € » ; ②
Lorsque l'autorité mentionnée au huitième alinéa du présent article a prononcé une amende administrative en application du même présent article, l'autorité mentionnée à l'article L. 36-11 veille, si elle prononce à son tour une sanction, à ce que le montant global des sanctions prononcées contre la même personne à raison des mêmes faits n'excède pas le maximum légal le plus élevé.	2° Le montant : « 15 000 € » est remplacé par le montant : « 375 000 € ».	2° <i>(Alinéa modification)</i> sans	2° Le montant : « 15 000 € » est remplacé par le montant : « 375 000 € ». ③
Un décret en Conseil d'État précise en tant que de besoin les conditions d'application du présent article, notamment eu égard aux différentes			

Dispositions en vigueur

technologies utilisées.

Code de la consommation

Art. L. 223-1. – Le consommateur qui ne souhaite pas faire l’objet de prospection commerciale par voie téléphonique peut gratuitement s’inscrire sur une liste d’opposition au démarchage téléphonique.

Il est interdit à un professionnel, directement ou par l’intermédiaire d’un tiers agissant pour son compte, de démarcher téléphoniquement un consommateur inscrit sur cette liste, sauf en cas de relations contractuelles préexistantes.

Texte de la proposition de loi

Article 5

~~Tant que le contrat conclu entre le professionnel et le client consommateur est en cours et n’a pas été résilié par l’une ou l’autre des parties, ou tant que le professionnel a des obligations à l’égard de son client consommateur, conformément au contrat ou en application d’une obligation légale ou contractuelle, le professionnel peut démarcher téléphoniquement son client consommateur, même s’il est inscrit à Bloctel, et ce jusqu’à six mois après l’exécution du dernier contrat.~~

Article 6

Texte adopté par l’Assemblée nationale en première lecture

Article 5

~~L’article L. 223-1 du code de la consommation est ainsi modifié :~~

~~1° À la fin du second alinéa, les mots : « sauf en cas de relations contractuelles préexistantes » sont remplacés par les mots : « à l’exception des sollicitations ayant un rapport direct avec l’objet d’un contrat en cours » ;~~

Article 6

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

**Article 5
(Supprimé)
Amdt COM-12**

Article 6

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

La sous-section 1 de la section 4 du chapitre IV du titre II du livre II du code de la consommation est ainsi modifiée :

La sous-section 1 de la section 4 du chapitre IV du titre II du livre II du code de la consommation est ainsi modifiée :

①

~~L'article L. 224-51 du code de la consommation est complété par sept alinéas ainsi rédigés :~~

(Alinéa supprimé)

Amdt COM-14

Code de la consommation

Art. L. 224-46. –

L'opérateur prévoit, dans le contrat avec l'abonné auquel il affecte un numéro à valeur ajoutée, sous peine de résiliation, que l'abonné l'informe de toute modification concernant son identité et son adresse, lesquelles doivent figurer dans le contrat.

Le contrat prévoit également, sous peine de la suspension de l'accès aux numéros concernés, qui peut être suivie de la résiliation du contrat en cas de réitération, que l'abonné fournit à l'opérateur les informations prévues au premier alinéa de l'article L. 224-43 et informe l'opérateur de toute modification avec un préavis suffisant afin que l'outil soit mis à jour.

La description du produit ou du service doit permettre à l'opérateur de s'assurer qu'il ne fait pas partie de ceux que l'opérateur exclut, le cas échéant, au titre de ses règles déontologiques.

^{1°} A *(nouveau)*
L'article L. 224-46 est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

A₂ =
L'article L. 224-46 est ainsi modifié :

②

Amdt COM-14

1° Au début du premier alinéa, est insérée la mention : « I. – » ;

③

Amdt COM-14

2° Sont ajoutés

④

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

des II et III ainsi rédigés :

Amdt COM-14

« II. – Le contrat prévoit également la suspension de l'accès à un numéro à valeur ajoutée, qui peut être suivie de la résiliation du contrat en cas de réitération, dans les cas suivants :

⑤

Amdt COM-14

~~« Ce dispositif permet en outre d'identifier formellement le consommateur déposant un signalement afin de certifier ce signalement, et d'en faciliter le suivi.~~

(Alinéa supprimé)

~~« Dès lors qu'un opérateur dispose de suffisamment de signalements effectués par des utilisateurs certifiés pour établir le comportement déloyal du service associé à un numéro qu'il a affecté à un éditeur alors :~~

(Alinéa supprimé)

« 1° Il a la possibilité de couper le numéro sans délai et sans préjudice afin de protéger les consommateurs des fraudes effectuées par ce numéro ;

~~« 1° Si aucun produit ou service réel n'est accessible à ce numéro ;~~

« 2° Il a la possibilité de couper l'ensemble des numéros de cet éditeur et de résilier sans préjudice le contrat avec celui-ci ;

~~« 2° Si le produit ou service accessible à ce numéro fait partie de ceux que l'opérateur exclut au titre de ses règles déontologiques. » ;~~

1° B (nouveau)

L'article L. 224 47 est ainsi rédigé :

~~« Art. L. 224 47. –~~

~~I. – L'opérateur mentionné au premier alinéa de l'article L. 224 43 procède à la suspension de l'accès au numéro et, le cas échéant, à la résiliation~~

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

~~prévues _____ à l'article L. 224-46 dans les cas suivants :~~

« 1° Si ~~un~~ ou plusieurs ~~des renseignements~~ devant figurer dans l'outil sont ~~absents, inexacts, obsolètes ou incomplets ;~~

« 2° Si aucun produit ou service réel n'est ~~accessible~~ à ce numéro ;

« 3° Il cesse immédiatement tout reversement des sommes associées à ces services déloyaux, y compris pour les appels déjà effectués et en attente de reversement.

« 3° Si le produit ou service ~~accessible~~ à ce numéro fait partie de ceux que l'opérateur exclut au titre de ses règles déontologiques.

~~« H. – Dans le cas où l'opérateur mentionné au premier alinéa de l'article L. 224-43 ne procède pas aux actions prévues au I du présent article, tout fournisseur d'un service téléphonique au public, au sens du 7° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, peut, après en avoir informé l'opérateur, suspendre l'accès de ses abonnés au numéro ou aux numéros concernés et, en cas de réitération, à tous les numéros du fournisseur de produit ou de service à valeur ajoutée en cause.~~

« 1° Si une ou plusieurs des informations devant figurer dans l'outil mentionné _____ à l'article L. 224-43 sont absentes, inexactes, obsolètes ou incomplètes ;

Amdt COM-14

« 2° Si aucun produit ou service réel n'est associé à ce numéro ;

Amdt COM-14

« 3° Si le produit ou service associé à ce numéro fait partie de ceux que l'opérateur exclut au titre de ses règles déontologiques.

Amdt COM-14

« III. – La résiliation du contrat est subordonnée à une mise en demeure infructueuse, dans les conditions prévues au second alinéa de l'article 1225 du code civil. »

Amdt COM-14

B. – L'article L. 224-47 est ainsi rédigé :

Amdt COM-14

Art. L. 224-47. – Un mécanisme de signalement impose à l'opérateur de vérifier les renseignements présents dans l'outil afin de procéder en cas d'inexactitude à la suspension de l'accès au

⑥

⑦

⑧

⑨

⑩

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

numéro et, le cas échéant, à la résiliation prévues à l'article L. 224-46.

~~« III. – L'outil mentionné au premier alinéa de l'article L. 224-43 du présent code prévoit un mécanisme de signalement permettant au consommateur de signaler et de décrire précisément et avec concision, pour un numéro d'appel ou de message textuel :~~

~~« 1° Une inexactitude sur les informations présentes dans l'outil ;~~

~~« 2° Une préoccupation sur la déontologie du service associé ;~~

~~« 3° Un problème relatif au contact auquel le consommateur doit pouvoir adresser ses réclamations. » ;~~

« Art. L. 224-47. – I. – Un mécanisme de signalement des anomalies concernant un numéro à valeur ajoutée permet au consommateur de signaler de manière claire, précise et compréhensible :

Amdt COM-14

« 1° Si une ou plusieurs des informations devant figurer dans l'outil prévu à l'article L. 224-43 sont absentes, inexactes, obsolètes ou incomplètes ;

Amdt COM-14

« 2° Si le service associé ne respecte pas les règles déontologiques fixées par l'opérateur ;

Amdt COM-14

« 3° Si l'exercice du droit de réclamation par le consommateur n'est pas possible ou présente des dysfonctionnements.

Amdt COM-14

« Tout signalement d'un consommateur fait l'objet d'une certification dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de l'économie.

Amdt COM-14

« L'opérateur mentionné au premier alinéa de l'article L. 224-43 prend en compte ces signalements pour s'assurer de la bonne exécution du contrat avec l'abonné auquel il affecte un numéro à valeur ajoutée. »

⑪

⑫

⑬

⑭

⑮

⑯

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Amdt COM-14

C. – Après l'article L. 224-47, il est inséré un article L. 224-47-1 ainsi rédigé :

⑰

Amdt COM-14

« Art. L. 224-47-1.
– I. – L'opérateur mentionné au premier alinéa de l'article L. 224-43 procède, dans les cas prévus au II de l'article L. 224-46, à la suspension de l'accès au numéro et, le cas échéant, à la résiliation du contrat en cas de réitération dans les conditions prévues au III du même article L. 224-46.

⑱

Amdt COM-14

« II. – Dans le cas où l'opérateur mentionné au premier alinéa de l'article L. 224-43 ne procède pas aux actions prévues au I du présent article, tout fournisseur d'un service téléphonique au public, au sens du 7° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, suspend, après en avoir informé l'opérateur co-contractant, l'accès de ses abonnés au numéro ou aux numéros à valeur ajoutée concernés et, en cas de réitération, à tous les numéros du fournisseur de produit ou de service à valeur ajoutée en cause. »

⑲

Amdt COM-14

~~1° L'article L. 224-51 est complété par un alinéa ainsi rédigé :~~

~~« Ce dispositif permet en outre de certifier le signalement afin d'en garantir la fiabilité et d'en~~

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

~~« Les sommes non reversées aux éditeurs conformément au présent article seront utilisées dans un premier temps pour le financement d'un outil permettant aux opérateurs de faire le suivi et de rembourser le consommateur ; une fois cet outil développé, ces sommes seront remboursées au consommateur. »~~

~~« Dans le cas où un opérateur de communications électroniques, au sens du 6° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, exploitant un ou plusieurs numéros à valeur ajoutée affectés à un éditeur dont un ou plusieurs numéros associés à des services à caractère déloyal, et que les actions de cet opérateur ne permettent pas de mettre fin à ces pratiques déloyales, alors l'ensemble des acteurs acheminant du trafic ou effectuant des versements pour ces services, notamment les opérateurs de boucle locale et les opérateurs de collecte, sont fondés à agir en lieu et place de l'opérateur ayant affecté ces numéros à leur éditeur. »~~

~~faciliter le suivi. » ;~~

Article 7 (nouveau)

L'article L. 524-3 du code de la consommation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Article 7

(Non modifié)

L'article L. 524-3 du code de la consommation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Art. L. 524-3. – En cas d'infraction ou de manquement aux dispositions mentionnées aux articles L. 511-5, L. 511-6 et L. 511-7 ou au livre IV, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut

Dispositions en vigueur

demander à l'autorité judiciaire de prescrire en référé ou sur requête, dans les conditions prévues au 8 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, à toute personne mentionnée au 2 du I du même article 6 ou, à défaut, à toute personne mentionnée au 1 du même I ainsi qu'aux fournisseurs d'un service téléphonique au public, au sens du 7° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, toutes mesures proportionnées propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage causé par le contenu d'un service de communication au public en ligne ou d'un service téléphonique.

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

« En cas d'infraction ou de manquement aux dispositions mentionnées aux articles L. 511-5, L. 511-6 et L. 511-7 ou au livre IV du présent code, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut demander à l'autorité judiciaire de prescrire en référé ou sur requête aux fournisseurs d'un service téléphonique au public, au sens du 7° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, ainsi qu'aux opérateurs de communications électroniques, au sens du 6° du même article L. 32, exploitant un numéro à valeur ajoutée toutes mesures proportionnées propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage causé par un service à valeur ajoutée. »

« En cas d'infraction ou de manquement aux dispositions mentionnées aux articles L. 511-5, L. 511-6 et L. 511-7 ou au livre IV du présent code, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut demander à l'autorité judiciaire de prescrire en référé ou sur requête aux fournisseurs d'un service téléphonique au public, au sens du 7° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, ainsi qu'aux opérateurs de communications électroniques, au sens du 6° du même article L. 32, exploitant un numéro à valeur ajoutée toutes mesures proportionnées propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage causé par un service à valeur ajoutée. »

②

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Code de la consommation

Art. L. 242-16. –

Tout manquement aux dispositions des articles L. 223-1 à L. 223-5 est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale.

Cette amende est prononcée dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V.

Article 8 (nouveau)

Article 8

L'article L. 242-16 du code de la consommation est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

L'article L. 242-16 du code de la consommation est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 522-6, la décision prononcée en application du présent article par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation est publiée aux frais de de la personne sanctionnée.

« Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 522-6, la décision prononcée en application du présent article par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation est publiée aux frais de de la personne sanctionnée.

« L'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut décider de reporter la publication d'une décision, de publier cette dernière sous une forme anonymisée ou de ne pas la publier dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

« L'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut décider de reporter la publication d'une décision, de publier cette dernière sous une forme anonymisée ou de ne pas la publier dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

« 1° Lorsque la publication de la décision est susceptible de causer à la personne en cause un préjudice grave et disproportionné, ~~notamment dans le cas d'une sanction infligée à une personne physique, lorsque la publication inclut des données personnelles ;~~

« 1° Lorsque la publication de la décision est susceptible de causer à la personne en cause un préjudice grave et disproportionné ;

Amdt COM-13

« 2° Lorsque la publication serait de nature

« 2° Lorsque la publication serait de nature

①

②

③

④

⑤

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition
de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

à perturber gravement le déroulement d'une enquête ou d'un contrôle en cours. »

**Texte adopté par la
commission du Sénat en
première lecture**

à perturber gravement le déroulement d'une enquête ou d'un contrôle en cours. »