



**PROPOSITION DE LOI  
VISANT À ENCADRER LE DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE  
ET À LUTTER CONTRE LES APPELS FRAUDULEUX  
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE**

*Commission des lois*

**Rapport n° 463 (2019-2020)  
d'André Reichardt (Les Républicains – Bas-Rhin)  
déposé le 27 mai 2020**

Réunie le mercredi 27 mai 2020 sous la présidence de Philippe Bas, la commission des lois a adopté, en deuxième lecture, sur le rapport d'André Reichardt (Les Républicains – Bas-Rhin), la **proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2020.**

Lors de cette réunion, la **commission a adopté huit amendements du rapporteur.**

Composée initialement de six articles, la proposition de loi déposée par le député Christophe Naegelen, également rapporteur, en comptait onze lors de sa transmission au Sénat et quatorze lors de son adoption en première lecture le 21 février 2019. À cette occasion, le Sénat avait adopté quatre articles conformes et trois articles additionnels. En deuxième lecture, l'Assemblée nationale n'a adopté que deux articles conformes. **Sur les 14 articles de la proposition de loi, 9 sont encore en discussion.**

***La proposition de loi : une ambition partagée de renforcer les sanctions contre les pratiques frauduleuses et de mieux encadrer le démarchage téléphonique***

Nombre de nos concitoyens sont exaspérés par les démarchages téléphoniques intempestifs dont ils font l'objet. Depuis 2014, un **dispositif législatif permet aux consommateurs de faire valoir leur opposition à de tels démarchages**, par l'inscription au service Bloctel. Malgré cette avancée, les **résultats restent encore modestes en pratique, et les démarchages non sollicités demeurent trop nombreux.**

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

Se ralliant à la position de nos collègues députés, le **Sénat n'avait pas entendu remettre en cause la philosophie du droit en vigueur, qui repose sur un régime d'opposition expresse (*opt out*)**, considérant que le consentement préalable du consommateur (*opt in*) reviendrait *in fine* à faire disparaître le secteur économique du démarchage téléphonique, alors qu'il emploie aujourd'hui directement plus de 56 000 personnes en France.

Pour autant, il avait donc jugé urgent de **renforcer l'efficacité** des mécanismes de régulation déjà présents dans notre droit et améliorés par la proposition de loi adoptée par les députés.

Le Sénat avait donc enrichi le texte autour de trois axes.

### **1. Renforcer l'efficacité de l'opt out sans déstabiliser le secteur du démarchage téléphonique**

Le Sénat avait tout d'abord **précisé les modalités de vérification des fichiers de prospection commerciale** en cas de sous-traitance (article 1<sup>er</sup> bis), que la proposition de loi rend obligatoire sous peine de sanction.

Il avait adopté deux amendements portant articles additionnels permettant aux **consommateurs de s'inscrire par téléphone** sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique (article 1<sup>er</sup> A) et **complétant les informations devant figurer au sein d'un contrat de téléphonie** à cet effet (article 1<sup>er</sup> B).

Le Sénat avait également adopté conformes les articles 2 *ter*, 2 *quater*, 3 et 4, qui **alourdissent les sanctions administratives** en cas de manquement aux obligations relatives au démarchage téléphonique : leur montant maximum serait relevé à 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale.

Il avait introduit un **plafonnement des amendes en cas de manquements en concours ou de cumul de sanctions administrative et pénale**, afin d'assurer la proportionnalité du dispositif.

Il s'était toutefois **opposé à la limitation souhaitée par l'Assemblée nationale 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). Le Sénat avait souhaité maintenir le droit en vigueur qui permet au professionnel de contacter un consommateur avec qui il a des « *relations contractuelles préexistantes* », considérant que cela incluait aussi bien les contrats exécutés que ceux toujours en cours d'exécution.

### **2. Renforcer la transparence et la déontologie des professionnels**

Le Sénat avait également renforcé les obligations de transparence des professionnels, en incitant à la mise en place d'un **code de déontologie** (article 1<sup>er</sup> 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).

Au surplus, il avait précisé en séance publique qu'un **décret déterminerait les jours et horaires ainsi que la fréquence auxquels le démarchage téléphonique est autorisé**, ce qui constitue une avancée concrète pour les consommateurs.

### **3. Assurer la clarté et la sécurité juridique des outils de lutte contre les pratiques frauduleuses**

Enfin, le Sénat avait **conforté la sécurité juridique** des outils permettant de lutter contre les pratiques frauduleuses, en **subordonnant toute résiliation de contrat d'un éditeur de numéro surtaxé frauduleux à une mise en demeure infructueuse** (article 6). Il avait également **approuvé la possibilité ouverte à la DGCCRF de saisir le juge en urgence** pour qu'il mette fin à tout dommage causé par un numéro surtaxé (article 7), et le principe de publicité des sanctions (article 8).

***La position de la commission : accepter certaines mesures de l'Assemblée nationale en deuxième lecture sans retenir les dispositions les plus contestables***

Le texte adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale conserve les principaux apports du Sénat. Parmi les dispositions restant en discussion, l'Assemblée nationale a opéré des modifications pertinentes qui renforcent la protection du consommateur, d'autres qui exigent un compromis ou une amélioration du texte. Enfin, trois dispositions plus contestables ont été supprimées ou modifiées par la commission.

***1. Approuver le renforcement des sanctions en cas de manquements des professionnels et la nouvelle rédaction de l' « exception contractuelle »***

L'Assemblée nationale a ajouté à l'article l'art 1<sup>er</sup> bis **deux nouvelles garanties opportunes pour le consommateur** : tout contrat conclu en méconnaissance des obligations relatives au démarchage téléphonique pourrait être **sanctionné de nullité** et tout professionnel qui tire profit de sollicitations commerciales par téléphone serait **présupposé responsable** du fait de manquements.

La commission a **approuvé ces dispositions** tout en **précisant le caractère réfragable de la présomption**, puisque le professionnel pourra apporter la preuve inverse. Le rapporteur a également confirmé que, conformément à l'article 1181 du code civil, la nullité introduite est bien relative, puisqu'elle vise précisément à protéger le consommateur.

Elle a également approuvé la nouvelle rédaction de l' « *exception contractuelle* » (article 5) envisagée par les députés, qui dispose que les **sollicitations de clients seraient autorisées dans le cadre de l'exécution d'un contrat en cours si elles ont un rapport avec l'objet du contrat** sans que son caractère « *direct* » soit exigé. Au surplus, elles pourront correspondre à des **propositions de produits ou de services « afférents ou complémentaires à l'objet du contrat en cours ou de nature à améliorer ses performances ou sa qualité »**.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a estimé que cette exception permettrait d'assurer un **bon équilibre entre protection des consommateurs et développement de l'activité économique**.

***2. Préciser le texte sur les obligations déontologiques***

La commission a **précisé que le code de bonnes pratiques serait élaboré par les professionnels du secteur et rendu public**. En effet, le texte de l'Assemblée nationale ne prévoyait plus, contrairement au texte du Sénat, l'autorité en charge de l'élaboration de ces règles et leurs modalités de publicité. Or, il est important que ce **dispositif**, que les professionnels devront respecter sous peine de sanction, **soit opérationnel et que les consommateurs en aient connaissance**.

L'Assemblée nationale a adopté une **réécriture des obligations déontologiques applicables aux professionnels du démarchage téléphonique et leur extension aux professionnels du secteur de la presse et des études et sondages** (article 1<sup>er</sup> bis). La commission ne s'y est pas opposée, mais a adopté **plusieurs amendements visant à clarifier ou préciser leur portée**.

### 3. *Accepter, par compromis, de renoncer au plafonnement des amendes*

L'Assemblée nationale a supprimé l'article 3 *bis* introduit par le Sénat qui **fixait des règles de plafonnement des amendes en cas de** manquements en concours ou de cumul de sanctions administrative et pénale, au motif que **ce dispositif s'appliquait à toutes les sanctions administratives** prises en application du code de la consommation et, ce faisant, excédait l'objet de la proposition de loi.

Dans un souci de compromis, la commission n'a pas proposé de le rétablir, étant rappelé que **même en l'absence de règles écrites, l'autorité administrative doit exercer son pouvoir de sanction de manière proportionnée** sous le contrôle du juge.

### 4. *Revenir sur trois dispositions contestables*

Enfin, la commission a **souhaité revenir sur trois modifications de fond opérées par l'Assemblée nationale**.

En premier lieu, nos collègues députés ont **interdit le démarchage téléphonique aux professionnels qui vendent des « équipements ou des travaux destinés à des logements et permettant la réalisation d'économies d'énergie ou la production d'énergies renouvelables »** (article 1<sup>er</sup> *bis*).

La commission a supprimé cette disposition, considérant qu'elle **soulevait un risque d'inconstitutionnalité important**, au regard des **principes d'égalité** devant la loi et de **la liberté d'entreprendre**.

En deuxième lieu, l'Assemblée nationale a adopté à l'article 6 des **dispositions nouvelles sans aucun lien avec celles restant en discussion**. Elles visent à **imposer aux opérateurs de filtrer les appels internationaux** qui utilisent frauduleusement un numéro national, et de **mettre en œuvre un mécanisme d'authentification des appels**. Estimant que ces obligations étaient respectivement déjà largement satisfaites ou prématurées, en plus d'avoir été adoptées en méconnaissance de la règle de l'« *entonnoir* », la **commission les a supprimées**.

Enfin, en troisième et dernier lieu, la commission a modifié l'article 7. Celui-ci avait été complété par l'Assemblée nationale pour préciser que **l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut saisir le juge judiciaire en référé ou sur requête** pour qu'il **suspende l'attribution de nouveaux numéros** aux exploitants de services à valeur ajoutée jugés frauduleux pendant une durée maximale de **cinq ans**. La **durée de cette mesure lui a semblé excessive** s'agissant de procédures d'urgences dont les **décisions** sont rendues par ordonnances à titre **provisoire**. Elle l'a donc ramenée à six mois.

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



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l19-463/l19-463.html>

Commission des lois du Sénat

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