

N° 463

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 2020

## 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 avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, 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-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonhecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, 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, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** Première lecture : **1284, 1448** et T.A. **201**  
Deuxième lecture : **1724, 2616** et T.A. **394**

**Sénat :** Première lecture : **183, 310, 311** et T.A. **70** (2018-2019)  
Deuxième lecture : **290** et **464** (2019-2020)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. LA PROPOSITION DE LOI : UNE AMBITION PARTAGÉE DE RENFORCER LES SANCTIONS CONTRE LES PRATIQUES FRAUDULEUSES ET DE MIEUX ENCADRER LE DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE.....</b>	<b>5</b>
A. RENFORCER L'EFFICACITÉ DE L'OPT OUT SANS DÉSTABILISER LE SECTEUR DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE.....	6
B. RENFORCER LA TRANSPARENCE ET LA DÉONTOLOGIE DES PROFESSIONNELS.....	7
C. ASSURER LA CLARTÉ ET LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES OUTILS DE LUTTE CONTRE LES PRATIQUES FRAUDULEUSES.....	7
<b>II. LA POSITION DE LA COMMISSION : ACCEPTER CERTAINES MESURES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE SANS RETENIR LES DISPOSITIONS LES PLUS CONTESTABLES.....</b>	<b>7</b>
A. APPROUVER LE RENFORCEMENT DES SANCTIONS EN CAS DE MANQUEMENTS DES PROFESSIONNELS ET LA NOUVELLE RÉDACTION DE L' « EXCEPTION CONTRACTUELLE ».....	7
B. PRÉCISER LE TEXTE SUR LES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES.....	8
C. ACCEPTER, PAR COMPROMIS, DE RENONCER AU PLAFONNEMENT DES AMENDES.....	8
D. REVENIR SUR TROIS DISPOSITIONS CONTESTABLES.....	9
<b>EXAMEN DES ARTICLES.....</b>	<b>11</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup> A (suppression maintenue) Modalités d'inscription sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique.....</i>	<i>11</i>
• <i>Article 1<sup>er</sup> Obligation d'information du consommateur lors d'un démarchage téléphonique.....</i>	<i>12</i>
• <i>Article 1<sup>er</sup> bis Obligations fixées aux professionnels du démarchage téléphonique pour assurer le respect des droits des consommateurs.....</i>	<i>13</i>
• <i>Article 2 Mise à disposition des données essentielles de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique en open data et publication d'un rapport d'activité.....</i>	<i>20</i>
• <i>Article 3 bis (suppression maintenue) Règles de plafonnement des amendes en cas de cumul de sanctions.....</i>	<i>21</i>
• <i>Article 5 Encadrement du démarchage téléphonique en cas d'exécution d'un contrat en cours.....</i>	<i>22</i>
• <i>Article 6 Modalités de suspension et de résiliation du contrat d'un éditeur de service à valeur ajoutée frauduleux, suspension de l'accès des consommateurs au numéro correspondant et lutte contre le « spoofing ».....</i>	<i>23</i>
• <i>Article 7 Saisine de l'autorité judiciaire par la DGCCRF aux fins de prévenir ou de faire cesser un dommage causé par un numéro à valeur ajoutée.....</i>	<i>27</i>

EXAMEN EN COMMISSION.....	29
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (RÈGLE DE L'ENTONNOIR) .....	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	41
LA LOI EN CONSTRUCTION .....	43

## L'ESSENTIEL

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 modifiée par l'Assemblée nationale et adoptée le 30 janvier 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux.

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

Composée initialement de six articles, la proposition de loi déposée par notre collègue 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**.

### I. 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.

#### **A. 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.

### **B. 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.

### **C. 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).

## **II. 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.

### **A. 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 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 **présumé 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**.

#### **B. 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**.

#### **C. 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.

#### **D. 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.

\*

\* \*

<p><b>La proposition de loi ainsi adoptée par la commission des lois sera examinée en séance publique le 4 juin 2020.</b></p>
---



## EXAMEN DES ARTICLES

*Article 1<sup>er</sup> A (suppression maintenue)*  
**Modalités d'inscription sur la liste d'opposition  
au démarchage téléphonique**

L'article 1<sup>er</sup> A de la proposition de loi tend à permettre l'inscription par téléphone, sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article en deuxième lecture, considérant qu'il était déjà satisfait par une disposition réglementaire.

La commission a maintenu sa suppression.

Introduit en première lecture par le Sénat en séance publique à l'initiative de Jean-Pierre Sueur, l'article 1<sup>er</sup> A tend à compléter l'article L. 223-1 du code de la consommation pour **permettre l'inscription par téléphone sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique**, alors qu'actuellement elle ne peut se faire que par internet et par courrier.

Cet article a été **supprimé par l'Assemblée nationale en deuxième lecture** à l'initiative de notre collègue député Christophe Naegelen, rapporteur, au motif que l'article R. 223-3 du code de la consommation dispose déjà que « *le consommateur qui désire s'inscrire sur cette liste peut y procéder par voie électronique ou par tout autre moyen* ».

**Constatant que cette disposition satisfait l'objectif de l'article 1<sup>er</sup> A, la commission des lois n'a pas rétabli cet article.** Il reviendra toutefois au Gouvernement de veiller à ce que certains usagers ne soient pas exclus de cette démarche du fait de l'absence d'accès à internet et qu'ils puissent s'inscrire, le cas échéant, par téléphone.

La commission a **maintenu la suppression** de cet article.

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

**Obligation d'information du consommateur  
lors d'un démarchage téléphonique**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend à clarifier et compléter les obligations d'information incombant au professionnel qui contacte un consommateur pour du démarchage téléphonique.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale n'a adopté que des modifications rédactionnelles à cet article.

La commission l'a adopté sans modification.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi modifie l'article L. 221-16 du code de la consommation qui définit les **informations que doit délivrer un professionnel qui contacte un consommateur** en vue d'un démarchage commercial à deux titres.

Tout d'abord, cet article vise à prévoir que la **délivrance de ces informations** – son identité, l'identité de la personne pour le compte de laquelle il effectue cet appel et la nature commerciale de celui-ci – **soit faite « de manière claire, précise et compréhensible »**. Cette précision avait été intégrée à l'initiative du rapporteur du Sénat en première lecture, lors de l'examen en commission. Le Sénat avait ensuite supprimé l'obligation pour le professionnel de développer les sigles employés lors de la conversation, que la proposition de loi tendait à introduire dans la loi, cet objectif de transparence étant satisfait par la nouvelle rédaction.

Ensuite, il tend à **imposer au professionnel d'informer le consommateur qu'il peut s'inscrire gratuitement sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique**, information dont le droit en vigueur ne prévoit la délivrance au consommateur qu'à l'occasion du recueil de ses coordonnées téléphoniques ou lors de la conclusion d'un contrat.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale n'a adopté que des modifications rédactionnelles. La commission des lois a donc approuvé le contenu de cet article consensuel.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

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

**Obligations fixées aux professionnels du démarchage téléphonique pour assurer le respect des droits des consommateurs**

L'article 1<sup>er</sup> *bis* de la proposition de loi renforce les obligations fixées aux professionnels du secteur pour assurer le respect des droits des consommateurs.

En deuxième lecture, l'Assemblée a ajouté des dispositions protectrices du consommateur que la commission a jugées utiles et qu'elle a complétées.

Elle est en revanche revenue sur l'interdiction introduite par nos collègues députés du démarchage téléphonique pour les professionnels du secteur de la rénovation énergétique ou de la production d'énergies renouvelables.

La commission a aussi clarifié les conditions d'élaboration des règles déontologiques nouvellement applicables aux professionnels.

La commission l'a adopté ainsi modifié.

**I. Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture - renforcer l'efficacité du principe de l'*opt out***

**1. Une mise en conformité des fichiers de démarchage téléphonique**

Le Sénat avait tout d'abord approuvé la consécration à l'article L. 223-1 du code de la consommation de l'**obligation pour tout professionnel de faire vérifier régulièrement la conformité de ses fichiers de prospection** afin qu'aucun consommateur s'étant opposé au démarchage téléphonique n'y figure.

Le non-respect de cette obligation serait passible de la même **amende administrative** que celle sanctionnant le démarchage d'un consommateur inscrit sur ladite liste, dont le montant maximum serait relevé à 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article 3 de la proposition de loi a été adopté conforme par le Sénat en première lecture. L'actuel article L. 242-16 du code de la consommation sanctionne de 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale les manquements au régime de l'opposition au démarchage téléphonique. Ces montants seraient respectivement relevés à 75 000 et 375 000 euros.

Le Sénat avait précisé, à l'initiative du rapporteur, les **modalités de vérification des fichiers en cas de sous-traitance** : le professionnel auquel incombe l'obligation de vérifier ses fichiers est le donneur d'ordre, qui peut mandater un tiers aux fins d'y pourvoir.

Pour rappel, l'éventuelle inscription d'un consommateur sur cette liste s'exerce **sans préjudice du droit d'opposition** qu'il peut exercer à tout moment et sans frais en vertu de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

## **2. Des obligations déontologiques renforcées pour les professionnels du secteur**

Le Sénat avait aussi adhéré à la démarche de l'Assemblée nationale de renforcer les obligations déontologiques du secteur.

Sur proposition du rapporteur, le Sénat avait toutefois préféré au principe du respect d'une charte de bonnes pratiques proposé par l'Assemblée nationale, le respect de **normes déontologiques définies par décret après consultation du Conseil national de la consommation**.

De plus, à l'initiative de nos collègues Corinne Imbert et Nathalie Delattre, le Sénat avait précisé en séance publique que ce **décret détermine les jours et horaires ainsi que la fréquence auxquels le démarchage téléphonique est autorisé**, ce qui constitue une avancée concrète pour les consommateurs.

Le non-respect de ces dispositions serait passible des sanctions administratives déjà évoquées.

## **II. La position de la commission - garder l'esprit du texte adopté par l'Assemblée nationale tout en renforçant sa sécurité juridique**

### **1. Un dispositif qui conserve l'essentiel des apports du Sénat**

L'Assemblée nationale a **maintenu les deux apports du Sénat sur le contrôle des fichiers de démarchage et l'encadrement des jours et horaires** auxquels les appels sont autorisés.

À l'initiative de notre collègue députée Annaïg Le Meur, l'Assemblée nationale a précisé que les modalités de reconduction tacite de l'inscription sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique sont déterminées par décret en Conseil d'État. Cette disposition ne pose pas de difficulté, la commission a toutefois considéré qu'un **décret simple était plus pertinent**, en adoptant un **amendement COM-18** du rapporteur en ce sens.

## 2. De nouvelles garanties pour le consommateur à préciser

À l'initiative de notre collègue député Christophe Naegelen, rapporteur, l'Assemblée nationale a introduit deux nouvelles dispositions à l'article L. 223-1 du code de la consommation.

Il a tout d'abord été complété d'une **présomption de responsabilité de tout professionnel** « *ayant tiré profit de sollicitations commerciales de consommateurs réalisées par voie téléphonique* » en violation des obligations relatives au démarchage téléphonique prévues à l'article L. 223-1 précité.

En l'état du droit, il n'existe pas de présomption et le professionnel exerçant un démarchage téléphonique ou le tiers agissant pour son compte peuvent être tenus pour responsables de la violation des obligations précitées sur le fondement de la faute, dès lors qu'elle est prouvée.

La modification introduite par l'Assemblée nationale a donc non seulement pour effet **d'inverser la charge de la preuve à l'encontre des professionnels qui recourent au démarchage téléphonique** (par eux-mêmes ou *via* un tiers agissant pour leur compte), mais aussi **d'élargir le champ des professionnels concernés à tous ceux qui « tirent profit » du démarchage**.

La commission a jugé que cette disposition pouvait **renforcer la protection des consommateurs** : il est **difficile pour un consommateur d'apporter la preuve d'une violation de la loi** et, de surcroît, dans certains secteurs, le **nombre d'intermédiaires peut conduire à ce qu'un professionnel n'étant pas à l'origine du démarchage en tire pour autant profit**. L'apport de l'Assemblée nationale répond donc utilement à ces deux difficultés.

Il faut en revanche confirmer **que la présomption de responsabilité du professionnel peut être renversée**. Afin de clarifier le **caractère réfragable de cette présomption**, la commission a adopté un **amendement COM-17** du rapporteur précisant que la violation des dispositions par le professionnel était présumée « *sauf s'il démontre qu'il n'est pas à l'origine de leur violation* ».

Dans le même esprit, l'Assemblée nationale propose de **sanctionner d'une nullité de plein droit** « *tout contrat conclu avec un consommateur à la suite d'un démarchage téléphonique réalisé en violation (...)* » **du cadre légal**.

En l'état du droit, la nullité du contrat est prononcée dans les conditions de droit commun si le consommateur démontre que la violation des obligations légales du professionnel a été à l'origine d'un vice du consentement au sens des articles 1130 et suivants du code civil, ou qu'une autre cause de nullité est caractérisée.

Le code de la consommation comprend déjà nombre de contrats sanctionnés par une nullité de plein droit en cas de violation des dispositions

légales (contrats conclus hors établissement<sup>1</sup> ou conclus à la suite de pratiques commerciales agressives par exemple<sup>2</sup>). Conformément aux dispositions de droit commun, la **nullité est constatée par le juge**, sauf si les parties la constatent d'un commun accord (article 1178 du code civil). L'action en nullité se prescrit par cinq ans (article 2224 du même code).

Selon les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, un contrat conclu à la suite d'un démarchage téléphonique serait notamment frappé de nullité si le professionnel :

- a contacté un consommateur inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique ;

- n'a pas respecté les jours et horaires autorisés des appels des consommateurs ne s'étant pas opposés au démarchage par voie téléphonique ;

- a violé les règles prévues au sein du « *code de bonnes pratiques qui détermine les règles déontologiques applicables au démarchage téléphonique* ».

La commission a **approuvé cette nouvelle sanction contractuelle permettant là encore de renforcer la protection du consommateur, partie la plus faible au contrat.**

La **nullité de plein droit d'un contrat conclu suite à un démarchage litigieux permet d'anéantir rétroactivement le contrat**, sans exiger du consommateur qu'il démontre l'existence d'un vice du consentement ou de toute autre cause de nullité dans les conditions du droit commun. De surcroît, il s'agit d'une **nullité relative, qui « ne peut être demandée que par la partie que la loi entend protéger », au sens de l'article 1181 du code civil**, en l'occurrence, **par le consommateur**. Après réflexion, le rapporteur a écarté l'idée de le préciser au risque de générer des *a contrario* avec les nombreuses autres occurrences de nullités de plein droit prévues par le code de la consommation qui ont pour objet de protéger le consommateur mais ne mentionnent pas expressément leur caractère relatif.

La **sanction contractuelle pourra toutefois être délicate à mettre en œuvre** s'agissant du **respect des règles déontologiques, si le consommateur n'en connaît pas la teneur** ; d'autant que le texte ne détermine pas les conditions d'élaboration de ces règles.

### **3. Des conditions d'élaboration des règles déontologiques à clarifier**

L'Assemblée nationale a ensuite modifié, à l'initiative de son rapporteur en commission et de notre collègue député Nicolas Desmoulins en séance publique, les conditions d'élaboration et le champ d'application des règles déontologiques applicables aux professionnels du secteur.

---

<sup>1</sup> Article L. 242-1 du code de la consommation.

<sup>2</sup> Article L. 132-10 du code de la consommation.



Sans remettre en cause l'esprit de ces dispositions, la commission a adopté trois amendements visant à les compléter ou les clarifier.

Le texte modifié par l'Assemblée nationale dispose que les professionnels du démarchage téléphonique devront respecter un « *code de bonnes pratiques qui détermine les règles déontologiques applicable au démarchage téléphonique* ».

Contrairement au texte du Sénat qui prévoyait un décret pris après avis du Conseil national de la consommation, le **texte de l'Assemblée nationale ne précise plus les modalités d'élaboration et de publicité de ces règles**. Cela risque de retarder leur mise en œuvre effective et ne garantit pas qu'elles soient accessibles aux consommateurs.

La commission a donc adopté un **amendement COM-16** du rapporteur prévoyant que **ces règles soient élaborées et rendues publiques par les professionnels**. Leurs représentants seraient définis par arrêté du ministre chargé de l'économie.

L'Assemblée nationale a également supprimé l'encadrement de la **fréquence des appels pour les consommateurs** qui ne se sont pas opposés au démarchage. Cette **garantie du Sénat méritait pourtant d'être conservée**. La commission l'a donc rétablie par l'**amendement COM-14**.

Nos collègues de l'Assemblée nationale ont également entendu **soumettre le secteur de la presse**, qui bénéficie d'une dérogation et peut contacter des consommateurs inscrits sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique, au respect des jours et horaires auxquels les appels seront autorisés et définis par décret. Cette mesure est opportune mais sa rédaction manque de clarté. Afin de **lui donner sa pleine portée**, la commission a introduit ce principe à l'article L. 223-5 du code de la consommation qui traite de la prospection commerciale par téléphone dans le secteur de la presse par le même amendement. Par coordination, il encadre aussi la fréquence des appels.

Enfin, l'Assemblée nationale a souhaité **étendre la régulation des appels téléphoniques à ceux passés en vue de la réalisation d'études ou de sondages**. Les professionnels de ce secteur seraient soumis au respect de règles déontologiques - notamment le respect de jours et d'horaires - dont ils définiraient eux-mêmes la teneur ; et qui pourraient être précisées par voie réglementaire.

La **commission ne s'est pas opposée à ces dispositions, mais leur insertion au sein du code de la consommation n'est pas la plus opportune** : un appel en vue de la réalisation d'une étude ou d'un sondage n'a pas pour objet, contrairement à la prospection commerciale, de conclure un contrat portant sur la vente d'un bien ou d'un service. Afin de ne pas porter à confusion, elle a adopté un **amendement COM-15** du rapporteur **codifiant ces dispositions au sein de la présente proposition de loi** et renvoyant, par commodité, au code de la consommation seulement pour l'application des

sanctions en cas de méconnaissance de ces dispositions. Par cohérence, **l'amendement assure aussi la publicité de ces règles et l'encadrement de la fréquence des appels.**

#### **4. Une prohibition contestable du démarchage téléphonique pour la rénovation énergétique et la production d'énergie renouvelable**

À l'initiative de notre collègue député Nicolas Démoulin et avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit à l'article L. 223-1 du code de la consommation **l'interdiction de tout démarchage téléphonique** *« qui vise la vente par des professionnels d'équipements ou de travaux destinés à des logements et permettant la réalisation d'économies d'énergie ou la production d'énergies renouvelables ».*

Selon le rapport de notre collègue député Christophe Naegelen, il s'agit *« de l'un des premiers secteurs pour les abus constatés en matière de démarchage téléphonique »* : le secteur de la rénovation énergétique représente 30 % des amendes prononcées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Notre collègue relève *« de nombreuses pratiques frauduleuses, nuisant à la crédibilité d'un secteur pourtant stratégique, jouant sur la méconnaissance par les consommateurs d'un domaine technique où coexistent de nombreuses aides publiques ».*

En l'état, la **rédaction adoptée par l'Assemblée nationale prévoit une interdiction générale et absolue du démarchage téléphonique pour les seuls professionnels de la rénovation énergétique et de la production d'énergies renouvelables pour les particuliers.**

Le rapporteur est conscient de la sensibilité du sujet et des **nuisances que peuvent causer ces appels auprès des consommateurs.** Pour autant, il estime que cette **disposition soulève un risque d'inconstitutionnalité important.**

Cette interdiction présente, en premier lieu, un **risque d'atteinte au principe constitutionnel de la liberté d'entreprendre**, que le législateur peut limiter pour assurer le respect d'exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général, à condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi<sup>1</sup>. Cette liberté comprend non seulement la liberté d'accéder à une profession mais également la liberté dans l'exercice de cette profession.

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a reconnu la liberté de faire de la publicité commerciale, que le législateur peut par exemple

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001 sur la loi relative à l'archéologie préventive. 16 janvier 2001 sur la loi relative à l'archéologie préventive.

restreindre s'agissant du tabac, pour garantir la protection de la santé publique<sup>1</sup>, objectif de valeur constitutionnelle.

Or, l'activité de démarchage téléphonique ne semble pas contraire en elle-même à un principe ou une exigence constitutionnelle susceptible de justifier son interdiction. L'objectif d'intérêt général de protection des consommateurs pourrait constituer un fondement à cette atteinte, mais il n'est pas exclu qu'elle soit considérée comme disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, compte tenu de l'encadrement de cette activité.

**Surtout, l'interdiction du démarchage téléphonique faite à certains professionnels présente un risque de contrariété au principe constitutionnel d'égalité devant la loi.** Celui-ci ne s'oppose ni à ce que le législateur « règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »<sup>2</sup>.

**Pour autant, tous les professionnels qui recourent au démarchage téléphonique en vue de conclure un contrat portant sur la vente d'un bien ou la fourniture d'un service, sont placés dans une situation identique : celle du vendeur ayant accès au même marché de consommateurs.**

Or, le texte de l'Assemblée revient non seulement à opérer des différences entre secteurs mais aussi à traiter différemment les professionnels d'un même secteur. Ainsi, dans le bâtiment, seuls ceux proposant des travaux de rénovation énergétique ne pourraient faire de démarchage téléphonique. La question se poserait de la même manière pour le secteur de l'énergie.

**Les pratiques frauduleuses de certains professionnels** de la rénovation énergétique et de la production d'énergies renouvelables **ne peuvent** en outre à elles seules justifier une interdiction de l'accès au démarchage téléphonique pour ce secteur. D'autres secteurs connaissant d'ailleurs des taux de fraude ou d'abus élevés, comme celui de la banque-assurance et des mutuelles, ainsi qu'en témoigne un récent rapport du comité consultatif du secteur financier (CCSF)<sup>3</sup>. La méconnaissance des règles par quelques-uns ne paraît pas justifier une prohibition générale lorsque les manquements sont sanctionnés.

Dans ces circonstances, il est clair qu'il est **impossible de justifier une différence de traitement fondée sur une différence de situation.**

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 sur la loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

<sup>2</sup> Considérant de principe du Conseil constitutionnel, voir par exemple décision n° 2015-470 QPC du 20 mai 2015, société SAUR SAS [Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales].

<sup>3</sup> Avis du comité consultatif du secteur financier sur le démarchage téléphonique en assurance, avis du 19 novembre 2019.

Au surplus, il serait vain d'espérer qu'une telle interdiction soit opérationnelle : un professionnel qui appelle un client pour des travaux « classiques » va-t-il s'interdire de parler du remplacement d'une fenêtre au prétexte qu'il permet la « réalisation d'économies d'énergie » ?

Enfin, le **champ d'application** de cette mesure qui concernerait **tous les professionnels même les artisans** locaux et qui **ne permet pas**, non plus, **de faire jouer l'« exception client »**, priverait des entrepreneurs de bonne foi d'un développement de leur activité, ce qui ne semble pas souhaitable dans le contexte actuel.

Pour toutes ces raisons, la commission a supprimé cette mesure en adoptant un **amendement COM-13** du rapporteur.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

#### *Article 2*

### **Mise à disposition des données essentielles de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique en *open data* et publication d'un rapport d'activité**

À l'initiative du Sénat, l'article 2 de la proposition de loi impose à l'organisme gestionnaire de la liste d'opposition de publier les données essentielles de son activité en *open data*.

En deuxième lecture l'Assemblée nationale a supprimé la transmission de ces données au Conseil national de la consommation ce qui ne pose pas de difficulté. Elle a aussi opportunément complété ce dispositif d'une obligation de publication d'un rapport public annuel.

La commission l'a adopté sans modification.

En première lecture, le **Sénat avait introduit**, sur proposition du rapporteur, une **obligation de publication des données essentielles de Bloctel en *open data***. Il avait préféré cette démarche à une demande de rapport au Gouvernement.

À l'initiative de notre collègue député Christophe Naegelen, rapporteur, et de Nicolas Démoulin, en séance publique, l'Assemblée nationale a **modifié cet article à deux égards**.

Elle a tout d'abord **supprimé la transmission des données essentielles au Conseil national de la consommation, ce qui ne pose pas de difficulté** puisqu'elles seront disponibles dans un format ouvert et réutilisable. Elle a aussi **opportunément complété ce dispositif d'une obligation pour le gestionnaire de publier sur son site internet un rapport annuel d'activité.**

La commission a adopté cet article **sans modification.**

*Article 3 bis (suppression maintenue)*  
**Règles de plafonnement des amendes  
en cas de cumul de sanctions**

L'article 3 *bis* de la proposition de loi fixe des règles de plafonnement des amendes en cas de cumul de sanctions dans le code de la consommation.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article au motif que le dispositif excédait l'objet de la proposition de loi car il s'appliquait à toutes les sanctions administratives prises en application du code de la consommation.

Le rapporteur a entendu cet argument et rappelé que même en l'absence de règles, le pouvoir de sanction s'exerçait toujours sous le contrôle du juge, qui en apprécie le caractère proportionné. Il n'a donc pas proposé, dans un esprit constructif, de rétablir cet article.

La commission a maintenu la suppression de cet article.

Introduit par le Sénat en première lecture à l'initiative du rapporteur, l'article 3 *bis* **fixe des règles de plafonnement des amendes en cas de cumul** de manquements en concours ou de cumul de sanctions administrative et pénale.

Ces **garanties, qui existaient dans le code de la consommation jusqu'en 2016**, ont été supprimées par 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.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article à l'initiative de son rapporteur au motif que **le dispositif adopté par le Sénat 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.

Le **rapporteur entend cet argument**, même s'il indique que c'est l'architecture du code de la consommation qui l'imposait car les règles sur les sanctions sont des dispositions « *balais* ». Il rappelle également que **même en l'absence de règles écrites de plafonnement en cas de cumul, l'autorité administrative doit exercer son pouvoir de sanction de manière proportionnée** sous le contrôle du juge administratif qui en fait une appréciation *in concreto*.

Dans ces conditions, le rapporteur n'a pas jugé opportun de rétablir cet article.

La commission a **maintenu** la **suppression** de cet article

#### Article 5

#### **Encadrement du démarchage téléphonique en cas d'exécution d'un contrat en cours**

L'article 5 de la proposition de loi modifie le champ de l'exception contractuelle qui permet à un professionnel de démarcher un client par téléphone alors qu'il est inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique.

En première lecture, le Sénat avait préféré en rester au droit en vigueur. L'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture une rédaction plus protectrice des consommateurs et qui satisfait les professionnels. Le rapporteur s'est donc rallié à cette solution.

La commission a adopté cet article sans modification.

En **première lecture l'Assemblée nationale** avait **restreint le démarchage de clients inscrits sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique aux sollicitations ayant un rapport direct** avec l'objet d'un contrat en cours. Aujourd'hui, les professionnels peuvent démarcher un client avec qui ils ont des « *relations contractuelles préexistantes* », notion dont l'interprétation est source d'ambiguïté.

Estimant la rédaction retenue par l'Assemblée nationale trop restrictive compte tenu du nombre d'emplois en jeu, le **Sénat avait préféré, sur proposition du rapporteur, en rester au droit en vigueur**, considérant qu'il fallait l'interpréter comme s'appliquant aux contrats exécutés ou toujours en cours d'exécution.

À l'initiative de notre collègue député Christophe Naegelen, rapporteur, l'**Assemblée nationale** a adopté en **deuxième lecture** une **nouvelle rédaction de cet article**.

Ainsi, 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 »**.

Cette nouvelle rédaction présente l'avantage d'être **plus protectrice des consommateurs que le droit actuel sans être aussi rigoureuse que la rédaction initialement retenue par l'Assemblée nationale**. Elle est aussi globalement **consensuelle parmi les professionnels**. En effet, l'« *exception client* » ne serait pas limitée *stricto sensu*, à l'objet du contrat tel que défini lors de sa conclusion et permettrait une évolution de la relation contractuelle, sans pour autant autoriser des sollicitations téléphoniques qui n'ont aucun lien avec celui-ci.

En conséquence, le rapporteur estime que la rédaction de l'article 5 permettait d'assurer un **bon équilibre entre protection des consommateurs et développement de l'activité économique**.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

#### Article 6

#### **Modalités de suspension et de résiliation du contrat d'un éditeur de service à valeur ajoutée frauduleux, suspension de l'accès des consommateurs au numéro correspondant et lutte contre le « spoofing »**

L'article 6 de la proposition de loi vise à donner aux opérateurs et aux pouvoirs publics de nouveaux moyens de lutte contre la fraude aux numéros surtaxés.

Le Sénat l'avait approuvé en première lecture, tout en le réécrivant largement. L'Assemblée nationale y a apporté des modifications satisfaisantes en deuxième lecture notamment en renforçant les sanctions applicables en cas de manquement. Elle a en revanche ajouté des dispositions plus discutables pour lutter contre le « *spoofing* ». La commission a donc supprimé les plus problématiques.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

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 (SVA) 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**.

Il faut rappeler que 41 % des réclamations portées à la connaissance d'Opposetel concernent des fraudes aux numéros surtaxés et non la méconnaissance de la liste d'opposition au démarchage téléphonique.

## **I. Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture - sécuriser les relations juridiques entre acteurs en cas de fraude**

Lors de l'examen en commission, le **Sénat avait apporté plusieurs modifications au dispositif de l'article 6 à l'initiative du rapporteur.**

Il avait tout d'abord **subordonné la résiliation du contrat d'un éditeur de SVA** par un opérateur de communications électroniques en cas de non-respect des clauses fixés par la loi<sup>1</sup>, **à une mise en demeure infructueuse.**

Outre une **réécriture des dispositions** pour en assurer la clarté au sein du code de la consommation, le Sénat avait opéré **deux modifications de fond.**

Il avait tout d'abord précisé que **tout signalement de consommateur** sur un outil de SVA frauduleux ferait l'objet d'une **certification dans des conditions définies par arrêté** du ministre chargé de l'économie. Il avait également **rendu obligatoire la suspension d'un numéro frauduleux** par le fournisseur d'un service téléphonique au public en cas de carence de l'opérateur.

## **II. La position de la commission - des modifications opérées par l'Assemblée nationale globalement satisfaisantes mais des ajouts contestables sur le « spoofing »**

### **1. Un renforcement des sanctions bienvenu et un aménagement du dispositif de lutte contre la fraude aux numéros surtaxés satisfaisant**

Lors de l'examen en commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du rapporteur, Christophe Naegelen, modifiant l'article L. 224-21 du code de la consommation pour **renforcer les sanctions applicables en cas de fraude au numéro surtaxé.** La méconnaissance des dispositions de l'article L. 224-46 du code de la consommation que le présent article 6 tend à modifier seraient relevées de 3 000 à 75 000 euros pour une personne physique et de 15 000 à 375 000 euros pour une personne morale. **Ce relèvement des sanctions est cohérent** avec les dispositions prévues aux articles 2 *ter*, 2 *quater*, 3 et 4 adoptées conformes au cours de la navette parlementaire et corrige en quelque sorte un oubli.

---

<sup>1</sup> Si les informations sur le SVA ne sont pas rendues publiques ou sont erronées, si aucun produit ou service réel n'est associé à ce numéro, ou s'il ne respecte pas les règles déontologiques fixées par l'opérateur.



Dans les mêmes conditions, l'Assemblée nationale a **rétabli la portée facultative de la suspension d'un numéro frauduleux par le fournisseur d'un service téléphonique**, considérant qu'une obligation serait difficile à mettre en œuvre pour ces derniers faute de disposer des informations nécessaires en temps utiles. **Le rapporteur entend cet argument et n'entend pas revenir sur cette modification.**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de son rapporteur pour **assouplir les conditions du signalement par les consommateurs d'un numéro de SVA frauduleux**. Elles seraient **encadrées par un arrêté du ministre compétent, sans pour autant être certifiées comme l'avait voulu le Sénat**. Le rapporteur estime que **l'arrêté permettra de fiabiliser ces signalements, sans la rigidité que pouvait comporter une certification.**

## **2. Des ajouts contestables sur le « spoofing »**

À l'occasion de l'examen du texte en commission, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs dispositions proposées par son rapporteur, Christophe Naegelen, visant à rendre plus efficace la lutte contre le « spoofing », qui consiste à faire apparaître un numéro appelant national de manière illicite, alors que l'appel est émis depuis l'international, afin d'induire le consommateur en erreur, autrement appelée « *modification illégitime de l'identifiant d'appelant* ».

Le dispositif adopté tend à modifier l'article L. 44 du code des postes et des communications électroniques qui régit les pouvoirs de police de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) en matière de numérotation téléphonique. Pour rappel, aux termes de l'article L. 44-3 du même code, l'ARCEP « *participe à la lutte contre les services frauduleux ou abusifs et les numéros qui permettent d'y accéder* ».

Il **imposerait deux nouvelles obligations aux opérateurs de communications électroniques, sous peine de sanctions infligées par l'ARCEP<sup>1</sup>** :

- **bloquer, dans les trois mois de la promulgation de la loi, les appels provenant de l'international et présentant comme identifiant d'appelant un numéro français issu du plan de numérotation défini par l'ARCEP**, sauf s'il s'agit d'appels et de messages de clients d'opérateurs mobiles français en itinérance à l'étranger : c'est en quelque sorte un « *filtrage international* » des appels (VI nouveau) ;

- **mettre en place dans les deux ans un mécanisme d'authentification de l'information d'identifiant de l'appelant**, compatible

---

<sup>1</sup> Au titre de l'article 36-11 du code des postes et communications électroniques.

entre tous les opérateurs (V nouveau) qui se substituerait *in fine* au contrôle des appels en provenance de l'international.

**Ces dispositions n'avaient pas de lien avec celles qui restaient en discussion en deuxième lecture à l'Assemblée nationale car il s'agit d'obligations fixées de manière générale avec le plan de numérotation de l'ARCEP qui ne sont pas limitées au démarchage téléphonique. Elles ont donc été adoptées en méconnaissance de la règle constitutionnelle de « l'entonnoir »<sup>1</sup>.**

**D'ailleurs, en réalité, les opérateurs assurent déjà le « filtrage international » des appels depuis le 1<sup>er</sup> août 2019**, en application de la décision n° 2018-0081 établissant le plan national de numérotation<sup>2</sup> de l'ARCEP. Celle-ci recommande aux opérateurs de suspendre 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. Entendue par le rapporteur, la Fédération française des télécoms a indiqué que les opérateurs avaient déjà filtré près de 250 millions d'appels depuis octobre 2019.

**En outre, la rédaction de l'Assemblée nationale va plus loin que la lutte contre le « spoofing » qui ne concerne que l'usurpation de numéros ou « modification illégitime de l'identifiant d'appelant ».** Elle ne permettrait plus à une entreprise qui commerce légalement en France d'utiliser un numéro du plan de numérotation français lorsqu'elle mandate un tiers pour effectuer des appels depuis l'étranger ou qu'elle est établie à l'étranger, y compris s'il s'agit d'un État membre de l'Union européenne. Seuls les appels en itinérance et les numéros gratuits bénéficieraient d'une dérogation. Le Gouvernement, qui a tenté en séance publique de rétablir cette possibilité, n'a pas obtenu gain de cause à l'Assemblée nationale. De fait, ce dispositif dérogerait à l'article L. 221-17 du code de la consommation qui dispose que « le numéro affiché avant l'établissement de l'appel [en vue de prospection commerciale] est affecté au professionnel pour le compte duquel l'appel est effectué », qui a pour objet de permettre au consommateur, lorsqu'il rappelle ledit professionnel, de joindre le donneur d'ordre. Surtout, ce dispositif risque d'être contraire au droit de l'Union européenne, en ce qu'il introduit en droit français une restriction à la liberté d'établissement<sup>3</sup> et à la libre prestation des services<sup>4</sup> entre États membres.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986 sur la loi de finances pour 1987 ou décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018 sur la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

<sup>2</sup> La décision établissant le plan est accessible à l'adresse suivante : <https://www.arcep.fr/actualites/le-fil-dinfos/detail/n/plan-de-numerotation-1.html>

<sup>3</sup> Articles 49 à 55 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>4</sup> Articles 56 à 62 du même traité.

Quant à l'obligation de mise en œuvre d'un mécanisme d'authentification, elle apparaît largement prématurée. L'ARCEP le mentionne brièvement dans son plan de numérotation comme un projet « *de long terme* », permettant d'empêcher les usurpations d'identifiant d'appelant ou d'émetteur de messages<sup>1</sup>. Il s'agit d'attribuer aux appels téléphoniques autorisés un certificat chiffré permettant de les authentifier ; de la même façon que, par exemple, un certificat SSL établit une connexion sécurisée entre un site web et ses utilisateurs.

À l'occasion de leur audition, les représentants de la Fédération française des télécoms ont fait part de leur opposition à l'inscription dans la loi de cette obligation : cette solution, qui exige des développements technologiques, n'existe pas encore en France. De plus, ses contours ne sont pas connus et les deux ans accordés pour réunir les conditions de sa mise en œuvre seraient insuffisants. La commission a donc adopté un **amendement COM-19** supprimant ces dispositions.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

#### *Article 7*

#### **Saisine de l'autorité judiciaire par la DGCCRF aux fins de prévenir ou de 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 en référé ou sur requête le juge judiciaire pour prévenir ou faire cesser un dommage causé par un numéro surtaxé par toutes mesures proportionnées.

L'Assemblée nationale a précisé que ces mesures pouvaient comprendre la suspension de l'affectation de nouveaux numéros surtaxés pendant cinq ans aux professionnels en cause.

La commission a estimé que cette durée était excessive, s'agissant de procédures d'urgence dont les décisions sont rendues à titre provisoire. Outre des améliorations rédactionnelles, elle a réduit ce délai à six mois.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

L'article 7 modifie l'article L. 542-3 du code de la consommation pour permettre à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) de saisir l'autorité judiciaire aux fins de prescrire en référé ou sur requête aux fournisseurs d'un service téléphonique au public ou aux opérateurs de communications électroniques toutes mesures proportionnées propres à prévenir ou faire cesser un dommage causé par un numéro à valeur ajoutée.

<sup>1</sup> *Décision précitée, p. 22.*

Il a été complété par l'Assemblée nationale lors de l'examen en séance publique à l'initiative du Gouvernement, pour **préciser que la DGCCRF pourrait dans ce cadre demander l'interdiction d'affectation de nouveaux numéros aux exploitants jugés frauduleux pendant une durée maximale de cinq ans.**

La **durée de cette mesure paraît toutefois excessive s'agissant de décisions judiciaires rendues en urgence** comme les ordonnances de référé ou sur requête. Il s'agit de décisions provisoires voire rendues non contradictoirement pour l'ordonnance sur requête. L'article L. 524-3 du code de la consommation dispose d'ailleurs que **les mesures prises doivent être « proportionnées »**. L'action en référé ou sur requête s'exerce en outre sans préjudice d'une action au fond.

Outre une amélioration rédactionnelle, la **commission a donc réduit à six mois la durée maximale de suspension de l'affectation de nouveaux numéros de SVA** que pourrait prescrire le juge judiciaire. Elle a adopté un **amendement COM-20** de son rapporteur en ce sens.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié.**

\*

\* \*

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

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 27 MAI 2020

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Nous examinons aujourd’hui en deuxième lecture, après son adoption par l’Assemblée nationale le 30 janvier dernier, la proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux, déposée par notre collègue député Christophe Naegelen, qui en est aussi le rapporteur.

Composée initialement de six articles, la proposition de loi 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 quatorze articles de la proposition de loi, neuf d’entre eux sont encore en discussion.

Nous avons eu des échanges constructifs avec mon collègue Christophe Naegelen, dans l’objectif commun de concilier protection du consommateur et développement de l’activité économique. Comme nous sommes en deuxième lecture, dans un état d’esprit constructif, je vous propose d’adopter deux articles conformes : l’article 2, qui introduit, à l’initiative du Sénat, le principe de l’*open data* des données essentielles de l’organisme gestionnaire de la liste d’opposition au démarchage téléphonique, que l’Assemblée a complété par l’obligation de publication d’un rapport public annuel par le gestionnaire ; et l’article 5, qui redéfinit le champ de l’exception contractuelle, laquelle permet à un professionnel de contacter un consommateur inscrit sur Bloctel, en la restreignant aux sollicitations en rapport avec l’objet d’un contrat en cours, qui peuvent porter sur des produits complémentaires. Cette nouvelle rédaction présente l’avantage d’être plus protectrice des consommateurs que le droit actuel sans être aussi rigoureuse que la rédaction initialement retenue par l’Assemblée nationale en première lecture et à laquelle le Sénat s’était opposé.

Je vous suggère également de ne pas revenir sur la suppression de deux articles : l’article 1<sup>er</sup> A sur les modalités d’inscription à Bloctel par téléphone, en réalité satisfait par les textes, et l’article 3 *bis* sur les règles de plafonnement des sanctions, en considérant que l’autorité administrative devra toujours exercer son pouvoir de sanction de manière proportionnée sous le contrôle du juge.

Je ne vous propose pas toutefois d’adopter l’ensemble du texte conforme. L’Assemblée nationale a en effet introduit trois dispositions

contestables en deuxième lecture : l'interdiction, à l'article 1<sup>er</sup> *bis*, du 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 », que je vous propose de supprimer, car elle soulève un risque d'inconstitutionnalité important au regard des principes d'égalité devant la loi et de la liberté d'entreprendre ; à l'article 6, des dispositions nouvelles sans aucun lien avec celles qui restent en discussion, donc adoptées en méconnaissance de la règle de l'entonnoir fixée par l'article 45 de la Constitution, imposant aux opérateurs de filtrer les appels internationaux qui utilisent frauduleusement un numéro national et de mettre en œuvre un mécanisme d'authentification des appels, que je vous proposerai également de supprimer – sur le fond, la première est en outre déjà en partie satisfaite par les recommandations de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) et la seconde est impossible techniquement à mettre en œuvre dans les deux ans selon les opérateurs ; enfin, à l'article 7, la précision selon laquelle la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) peut demander au juge judiciaire en référé ou sur requête la suspension de l'attribution de nouveaux numéros aux exploitants de numéros surtaxés pendant cinq ans maximum, une durée qui paraît excessive pour des décisions rendues en urgence à titre provisoire et que je souhaite ramener à six mois. Cette durée peut néanmoins être discutée.

Enfin, il convient, à l'article 1<sup>er</sup> *bis*, d'une part, de clarifier le caractère réfragable de la présomption de responsabilité du professionnel qui méconnaîtrait ses obligations en matière de démarchage téléphonique et, d'autre part, de préciser le texte sur les obligations déontologiques auquel les professionnels seraient désormais soumis, l'Assemblée nationale ayant supprimé le recours à un décret.

Sous réserve de l'adoption de certains des amendements que nous allons examiner, je vous propose d'adopter cette proposition de loi ainsi modifiée. Nous pouvons espérer être près du terme du parcours de ce texte que beaucoup de consommateurs attendent.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous n'avons pas à nous excuser de vouloir faire respecter la Constitution. Deux problèmes sont insurmontables de ce point de vue : vouloir identifier une profession et lui appliquer des règles différentes est contraire au principe d'égalité et à la liberté du commerce et de l'industrie ; par ailleurs, une présomption irréfragable ne permettrait pas au défendeur d'apporter la preuve contraire ce qui ne serait pas acceptable. Nous n'avons pas tellement le choix de faire autre chose que suivre le rapporteur.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Les propositions de loi permettent d'avoir le bonheur d'une deuxième lecture – lorsque le processus ne s'arrête pas en cours de route –, tandis que les projets de loi ne donnent lieu désormais qu'à

une seule lecture urgente, voire extrêmement urgente, dans la plupart des cas.

La solution qui nous est proposée est régie par le principe suivant, dont je ne citerai pas le nom anglais : « si je ne dis pas non, c'est oui ». Notre proposition, conforme à ce qui existe dans un certain nombre de pays d'Europe, serait de consacrer le principe inverse : « si je veux recevoir des appels de démarchage, je dois dire oui ». Cela justifie notre premier amendement.

Dans le dispositif actuel, dès lors qu'un particulier a conclu un contrat avec une entreprise, celle-ci peut continuer à le démarcher par téléphone, même pour des affaires très éloignées de son contrat. Cela peut entraîner des abus, dès lors qu'une entreprise a beaucoup de filiales.

Je viens de prendre connaissance de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale sur l'interdiction du démarchage téléphonique en matière de rénovation énergétique ou de production d'énergie renouvelables. Je constate que les associations de consommateurs y sont farouchement favorables. Lorsque beaucoup de personnes sont harcelées au téléphone pour des propositions qui ne sont pas sérieuses, la volonté de protection des consommateurs est légitime. Quant à la constitutionnalité de la différence entre secteurs, les députés ont considéré que le Conseil constitutionnel avait autorisé dès le 9 avril 1996 que l'on traite différemment des réalités différentes.

**M. François Bonhomme.** – Je suis favorable à un consentement actif et éclairé. Il faut protéger le plus possible cette liberté fondamentale face au caractère intrusif du démarchage téléphonique. Les réclamations sont en forte progression, les litiges ont progressé de 60 %, tandis qu'en Allemagne, qui a mis fin à ces pratiques, le taux de plainte est quatorze fois moins élevé. Il faudrait aligner le régime des appels téléphoniques sur celui, beaucoup plus restrictif, des SMS et des mails.

Pour beaucoup de nos compatriotes, les coups de fil intempestifs à l'heure du repas sont devenus une petite torture méridienne. Cela nuit fortement à la tranquillité. Les exceptions qui demeurent concernant la presse et le secteur caritatif devraient être abandonnées. Je ne crois pas que cela les aide beaucoup.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Nous allons examiner des amendements de Jean-Pierre Sueur et François Bonhomme, qui préconisent l'*opt in* en remplacement de l'*opt out* actuellement en vigueur en France ; cela consisterait à n'autoriser les appels que vers des consommateurs qui y auraient consenti préalablement, alors qu'aujourd'hui, il faut s'inscrire sur Bloctel si on ne veut pas recevoir des appels téléphoniques de démarchage. Ni le Sénat, ni l'Assemblée nationale n'avaient souhaité remettre en cause ce choix en première lecture.

Tout le monde sait que Bloctel ne fonctionne pas bien. Les consommateurs parlent de harcèlement, et il est vrai que cela suffit : nous avons tous reçu des appels de ce genre. Faut-il pour autant supprimer tout démarchage ? C'est bien à cela qu'aboutirait l'*opt in* : qui, en France, consentirait à s'inscrire sur un listing pour faire l'objet de démarchage ? Il faut aussi prendre en compte des considérations économiques évidentes. Mon objectif a donc été de trouver un bon équilibre entre le souci des consommateurs de ne plus être harcelés et celui de maintenir des conditions économiques normales. Pour cela, il faut que Bloctel fonctionne et encadrer au maximum l'*opt out*, en limitant les jours, les heures et la fréquence de ces appels, et en sanctionnant les opérateurs qui ne respectent pas leurs obligations.

**M. François Bonhomme.** – Je ne partage pas cette vision optimiste. Le rapporteur sait-il si le régime d'exception pour la presse et le secteur caritatif, qui échappent à Bloctel, a une certaine efficacité ? On invoque le principe sacro-saint de l'aide à l'activité économique, mais j'en doute.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Je ne sais pas. Ce que je sais, c'est qu'aucun abus ne m'a été signalé dans ces secteurs. Ces derniers se concentrent dans les secteurs de la réhabilitation énergétique et des assurances. Faut-il jeter le bébé avec l'eau du bain et supprimer tout démarchage, car certains professionnels ont des pratiques abusives ? Je préfère prendre des mesures pour mieux réguler le secteur et renforcer les sanctions.

Avant l'examen des amendements, Monsieur le Président, il nous revient d'arrêter le périmètre des irrecevabilités. Celui-ci me semble pouvoir inclure des dispositions relatives à l'encadrement de la prospection par voie téléphonique, à la gestion de la liste d'opposition au démarchage téléphonique, aux modalités de suspension et de résiliation du contrat d'un éditeur de service à valeur ajoutée frauduleux, au signalement par les consommateurs de numéros à valeur ajoutée frauduleux, ainsi qu'à la saisine de l'autorité judiciaire par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation en référé ou sur requête pour prévenir ou faire cesser un dommage causé par un service à valeur ajoutée.

En revanche, je vous propose de considérer que ce périmètre n'inclut pas de dispositions relatives au délai de rétractation en cas de changement de fournisseur d'électricité ou de gaz naturel et aux obligations et conditions générales du plan de numérotation défini par l'Arcep. Je le répéterai en séance : si les abus continuent, alors il faudra passer à l'*opt in*. Pour moi, ce texte est celui de la dernière chance.



## EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements COM-9 et COM-5 rectifié.

*L'amendement COM-9 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-5 rectifié.*

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

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-6.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Les amendements COM-10 et COM-4 rectifié introduisent un préfixe unique de numération défini par l'Autorité de régulation des postes et des communications électroniques (ARCEP) pour le démarchage. Cela pèsera uniquement sur les professionnels vertueux, car les fraudeurs continueront à téléphoner depuis un numéro normal et les consommateurs ne répondront pas aux appels qui seront identifiés. Cela me semble être une fausse bonne idée. Avis défavorable.

**M. François Bonhomme.** – Vous dites qu'il y aurait une inégalité entre ceux qui jouent le jeu et les fraudeurs. Mais ce n'est pas parce qu'il y a de la fraude qu'on ne doit pas choisir un régime protecteur. L'argument me semble réversible.

*L'amendement COM-10 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-4 rectifié.*

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

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-3 rectifié, qui tend à introduire le régime de *l'opt in*, a déjà été rejeté en première lecture.

*L'amendement COM-3 rectifié n'est pas adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-2 supprime la dérogation aujourd'hui accordée à la presse, aux instituts de sondages et aux associations, qui peuvent contacter des personnes inscrites sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique. Ni le Sénat ni l'Assemblée n'ont choisi de revenir sur ces dérogations, car ce ne sont pas les professionnels qui posent le plus de difficultés en termes d'abus ; ils seront au demeurant pour la plupart soumis au respect de jours et d'horaires, voire de la fréquence. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement COM-2 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Philippe Bas, président.** – Votre amendement COM-13, monsieur le rapporteur, supprime le régime spécial pour les professionnels

de la rénovation énergétique ou de la production d'énergies renouvelables. Les règles doivent être les mêmes pour tous.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-14 rétablit l'encadrement de la fréquence des appels, introduite par le Sénat et qui méritait d'être conservée. Au surplus, il clarifie la rédaction de l'encadrement des appels pour les professionnels de la presse : ils bénéficieraient toujours d'une dérogation à Bloctel, mais devraient respecter des règles sur les jours, horaires et la fréquence des appels.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Les amendements COM-11 et COM-12 interdisent le démarchage téléphonique aux fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel et aux assureurs, deux secteurs où il y a eu beaucoup d'abus. Mais cela constituerait une entorse à la liberté d'entreprendre et au principe d'égalité. Avis défavorable.

*L'amendement COM-11 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-12.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-7 est une coordination avec le régime de l'*opt in*. Avis défavorable.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-15 concerne le démarchage téléphonique par les professionnels des études et sondages.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'Assemblée nationale a étendu l'encadrement déontologique de ces professionnels, ce qui est une bonne chose. Mais sa rédaction n'est pas la plus opportune ; mon amendement COM-15 codifie donc ces dispositions au sein de la présente proposition de loi et renvoie, par commodité, au code de la consommation seulement pour l'application des sanctions.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'Assemblée nationale est restée muette sur les modalités d'élaboration et de publicité du code de bonnes pratiques. Mon amendement COM-16 y met bon ordre.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Mon amendement COM-17 clarifie le caractère réfragable de la présomption de responsabilité du professionnel en cas de manquements aux dispositions encadrant le démarchage téléphonique : il nous paraît souhaitable qu'il puisse renverser cette présomption.

*L'amendement COM-17 est adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Mon amendement COM-18 remplace un décret en Conseil d'État non nécessaire par un décret simple.

**M. Philippe Bas, président.** – Cela évite d'engorger ce dernier qui a déjà bien du travail.

*L'amendement COM-18 est adopté.*

#### *Article 5*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-8 de M. Bonhomme reprend la rédaction de l'Assemblée nationale en première lecture sur l'exception client, qui permet à un professionnel de contacter un consommateur inscrit sur Bloctel avec qui il a un contrat en cours, que le Sénat avait rejetée, au motif qu'elle était trop restrictive, en exigeant un lien direct avec ce contrat. Or la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture est plus équilibrée. Avis défavorable.

*L'amendement COM-8 n'est pas adopté.*

#### *Article additionnel après l'article 5*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-1 introduit un délai de rétractation en cas de changement de fournisseur d'électricité ou de gaz naturel.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – N'ayant aucun lien avec le texte, il est irrecevable.

*L'amendement COM-1 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

#### *Article 6*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'article 6, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, comprend deux nouvelles obligations fixées aux opérateurs de communications électroniques n'ayant pas de lien avec celles qui restaient en discussion en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Elles ont donc été adoptées en méconnaissance de la règle constitutionnelle de l'entonnoir. Mon amendement COM-19 les supprime.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

#### *Article 7*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'Assemblée nationale a étendu la durée maximale de sanction des fraudeurs à cinq ans, durée qui me semble excessive dans le cadre de procédures d'urgence. L'amendement COM-20 la réduit donc à six mois. Nous pouvons imaginer augmenter cette durée à huit mois ou un an en commission mixte paritaire.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le groupe socialiste s'abstient sur ce texte.

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup> A (Suppression maintenue)</b> <b>Modalités d'inscription sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique</b>			
M. BONHOMME	9	Mise en place de l' <i>opt in</i> pour le démarchage téléphonique	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	5 rect.	Modalités d'inscription sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Obligation d'information du consommateur lors d'un démarchage téléphonique</b>			
M. SUEUR	6	Cohérence avec l' <i>opt in</i>	<b>Rejeté</b>
M. BONHOMME	10	Préfixe unique pour les appels de prospection commerciale	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	4 rect.	Préfixe unique pour les appels de prospection commerciale	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis</b> <b>Obligations fixées aux professionnels du démarchage téléphonique pour assurer le respect des droits des consommateurs</b>			
M. SUEUR	3 rect.	Mise en place de l' <i>opt in</i> pour le démarchage téléphonique	<b>Rejeté</b>
M. BONHOMME	2	Suppression des dérogations au respect de la liste d'opposition au démarchage téléphonique	<b>Rejeté</b>
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	13	Suppression de l'interdiction du démarchage téléphonique pour les professionnels de la rénovation énergétique ou de la production d'énergies renouvelables	<b>Adopté</b>
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	14	Encadrement démarchage téléphonique secteur de la presse	<b>Adopté</b>
M. BONHOMME	11	Interdiction du démarchage téléphonique pour les fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BONHOMME	12	Interdiction du démarchage téléphonique pour les assureurs	Rejeté
M. SUEUR	7	Cohérence avec la mise en place de l' <i>opt in</i>	Rejeté
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	15	Encadrement du démarchage téléphonique professionnels études et sondages	Adopté
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	16	Code de bonnes pratiques	Adopté
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	17	Caractère réfragable de la présomption de responsabilité des professionnels	Adopté
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	18	Décret simple	Adopté
<b>Article 5</b> <b>Encadrement du démarchage téléphonique en cas d'exécution d'un contrat en cours</b>			
M. BONHOMME	8	Exception client	Rejeté
<b>Article additionnel après l'article 5</b>			
M. HUSSON	1	Délai de rétractation en cas de changement de fournisseur d'électricité ou de gaz naturel	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
<b>Article 6</b> <b>Modalités de suspension et de résiliation du contrat d'un éditeur de service à valeur ajoutée frauduleux, suspension de l'accès des consommateurs au numéro correspondant et lutte contre le « spoofing »</b>			
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	19	Suppression de dispositions nouvelles sur le <i>spoofing</i>	Adopté
<b>Article 7</b> <b>Saisine de l'autorité judiciaire par la DGCCRF aux fins de prévenir ou de faire cesser un dommage causé par un numéro à valeur ajoutée</b>			
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	20	Modification du référé consommation	Adopté



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (RÈGLE DE L'ENTONNOIR)

Aux termes du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution :  
« *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

Le Conseil constitutionnel considère qu'il ressort de l'économie de ces dispositions que « *les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion* ».

Cette règle dite de « l'entonnoir » est reprise à l'article 48, alinéa 6, du Règlement du Sénat, aux termes duquel : « *il ne sera reçu, au cours de la deuxième lecture ou des lectures ultérieures, aucun amendement ni article additionnel qui remettrait en cause, soit directement, soit par des additions qui seraient incompatibles, des articles ou des crédits budgétaires votés par l'une et l'autre assemblée dans un texte ou avec un montant identique. De même est irrecevable toute modification ou adjonction sans relation directe avec une disposition restant en discussion.* »

Elle est assortie de trois exceptions, énoncées par le Conseil constitutionnel et mentionnées à l'article 48, alinéa 7, du Règlement du Sénat, qui permettent d'admettre la recevabilité des amendements et sous-amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du 27 mai 2020, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 290 (2019-2020) visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux, examinée en deuxième lecture.**

Elle a considéré que ce périmètre incluait des dispositions relatives :

- à l'encadrement de la prospection par voie téléphonique ;
- à la gestion de la liste d'opposition au démarchage téléphonique ;
- aux modalités de suspension et de résiliation du contrat d'un éditeur de service à valeur ajoutée frauduleux ;
- au signalement par les consommateurs de numéros à valeur ajoutée frauduleux ;
- à la saisine de l'autorité judiciaire par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation en référé ou sur requête pour prévenir ou faire cesser un dommage causé par un service à valeur ajouté.

En revanche, la commission a estimé que **ce périmètre n'incluait pas** de dispositions relatives :

- au délai de rétractation en cas de changement de fournisseur d'électricité ou de gaz naturel ;
- aux obligations et conditions générales du plan de numérotation défini par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

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

**Mme Miyako GUY**, chef du bureau en charge du logement, de l'immobilier, du bâtiment et des travaux publics (Bureau 5C)

**M. Philippe SAUZE**, adjoint au chef du bureau en charge des médias, des télécommunications, du secteur culturel et de l'économie de la donnée (Bureau 6B)

**M. Philippe GUILLERMIN**, chef du bureau de la politique de protection des consommateurs et de la loyauté (Bureau 3A)

**M. Loïc THIAO-LAYEL**, rédacteur au sein du bureau 3A

**Mme Lucile POIVERT**, conseillère PME, attractivité et consommation au Cabinet de la Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'économie et des finances

### **Fédération française de l'assurance**

**M. François ROSIER**, directeur du département juridique

**Mme Géraldine VIAL**, responsable du département sociétal et consommation

**Mme Ludivine AZRIA**, conseillère parlementaire

### **Planète CSCA**

**M. Bertrand DE SURMONT**, président

**M. Christophe HAUTBOURG**, directeur général

**M. Ludovic DAUGERON**, directeur des affaires juridiques

**Mme Morgane NOEPPPEL**, consultante en affaires publiques

**Fédération française des télécoms**

**M. Olivier RIFFARD**, directeur des affaires publiques de la FFTélécoms

**M. Frédéric DEJONCKHEERE**, responsable des contenus SFR

**M. Corentin DURAND**, chargé de mission Euro-Information Telecom

**Mme Violaine GODET**, chargée des affaires parlementaires Orange

**CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

Effy

ENGIE

Fédération de la vente directe (FVD)

Groupement des comparateurs en assurance et banque (GCBA)

Manifone

Mouvement des entreprises de France - MEDEF

Union Française de l'Électricité (UFE)

Syntec Conseil

YouPass

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp18-183.html>