



...la proposition de loi visant à

INTERDIRE LE DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE

Déposée le 30 septembre 2024 par Pierre-Jean Verzelen et plusieurs membres du groupe « Les Indépendants – République et Territoires », la proposition de loi entend **interdire** aux professionnels de démarcher téléphoniquement les consommateurs qui ne se seraient pas inscrits sur une liste de consentement dédiée. De fait, le démarchage téléphonique intempestif suscite une exaspération généralisée chez les Français. **Celle-ci est pleinement légitime, eu égard à l'ampleur des nuisances subies et à l'incapacité chronique des pouvoirs publics à y mettre un terme.**

Soutenues par la commission, les dernières tentatives de renforcement du système d'*opt-out*¹ en 2014 et 2020 se sont malheureusement soldées par autant d'échecs. Tirant les conséquences de l'épuisement de l'ensemble des autres options disponibles, la commission a considéré qu'une transition vers un régime d'*opt-in* ne devait plus nécessairement être exclue. Elle a en revanche relevé que les modalités de recueil du consentement envisagées n'étaient pas conformes aux critères édictés par le RGPD. L'équilibre proposé entre protection du consommateur et sauvegarde de l'emploi n'est en outre pas pleinement satisfaisant, avec un bénéfice pour les droits des consommateurs incertain. Dans la mesure où le nombre d'inscrits sur une liste de consentement serait probablement minime, le **risque de destruction d'emplois engendrés par ce système apparaît particulièrement significatif au sein des entreprises respectueuses du cadre légal**. Afin que le débat puisse se tenir en séance et sans remettre en cause l'esprit de la proposition de loi, la commission ne l'a donc pas adoptée à ce stade.

1. UN RÉGIME D'OPPOSITION A *POSTERIORI* AU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE QUI A INCONTESTABLEMENT TOUCHÉ SES LIMITES

A. UN ENCADREMENT EN APPARENCE STRICT DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE

Le démarchage téléphonique est défini par l'article L. 221-16 du code de la consommation comme la **démarche d'un professionnel « qui contacte un consommateur par téléphone en vue de conclure un contrat portant sur la vente d'un bien ou sur la fourniture d'un service »**. Cette activité fait l'objet d'un **encadrement juridique rigoureux**, initialement défini par la loi n° 2014-344, dite « Hamon », du 17 mars 2014 relative à la consommation puis renforcé par la loi n° 2020-901, dite « Naegelen », du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux. Sans préjudice de l'application des règles de protection des données à caractère personnel définies par le RGPD, les mesures législatives et réglementaires applicables en la matière peuvent être principalement classées en **trois catégories** :

- **Les règles relatives aux personnes susceptibles d'être démarchées** : le consommateur a la possibilité de s'inscrire gratuitement sur **une liste d'opposition au démarchage téléphonique** : « Bloctel ». **Il est interdit aux professionnels d'appeler les numéros inscrits sur cette liste**, sous réserve de quatre exceptions². **Le démarchage**

¹ L'*opt-out* repose sur une opposition a posteriori du consommateur à être démarché, tandis que l'*opt-in* conditionne le démarchage à son consentement préalable.

² Les démarchages liés à l'exécution d'un contrat en cours ou à la presse, les appels non commerciaux ainsi que les cas où le consommateur a « *communiqué de manière libre et non univoque son numéro afin d'être rappelé* ».

est en outre rigoureusement interdit dans deux secteurs déterminés : la rénovation énergétique et le compte personnel de formation. **Les éventuels manquements sont passibles d'une amende administrative de 75 000 euros** pour une personne physique et de 375 000 euros pour une personne morale, assortie d'une mesure de publicité ;

- **Les règles relatives aux horaires et aux fréquences d'appel autorisés** : les appels ne peuvent être émis que du lundi au vendredi, entre 10h et 13h ainsi qu'entre 14h et 20h. Il est interdit de recontacter un même consommateur plus de quatre fois par période de 30 jours. Si celui-ci a exprimé son opposition au démarchage au cours de la conversation, il ne peut être recontacté avant un délai de 60 jours ;
- **Les règles relatives au contenu des appels** : le démarcheur doit d'emblée indiquer son identité ainsi que la nature commerciale de l'appel. Il doit en outre informer le consommateur de la possibilité de s'inscrire sur « Bloctel ». Par ailleurs, l'usage d'un numéro masqué ou d'un numéro dont le préfixe débute par 06 ou 07 est prohibé.

Le démarchage téléphonique doit être **distingué de la prospection électronique** (par mail ou SMS-MMS) qui relève d'un régime juridique distinct. Contrairement au démarchage téléphonique, **ces pratiques sont en effet soumises à un régime d'opt-in** défini par l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques.

B. UN DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LES NUISANCES LIÉES AU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE QUI SOUFFRE DE MULTIPLES CARENCES

La lutte contre les nuisances téléphoniques pâtit tout d'abord d'un **enchevêtrement des régimes juridiques et des voies de signalement**. La coexistence de systèmes d'opt-in ou d'opt-out selon le type de prospection est notamment source de confusion pour un consommateur qui croit parfois à tort que l'inscription sur « Bloctel » vaut opposition à toutes les sollicitations non désirées. **Par ailleurs, un enchevêtrement des canaux de signalement se superpose à cette dualité de régime** : au-delà de « Bloctel » et du seul démarchage téléphonique, on peut citer le dispositif « 33 700 » de signalement des SMS, la plateforme « Signalconso », la plateforme associative de signalement des courriels indésirables « SignalSpam » ou encore le service « surmafacture » offert par les opérateurs téléphoniques.

Force est ensuite de constater que **les récentes tentatives d'encadrement du démarchage téléphonique n'ont pas produit les effets escomptés**. Le bilan de la loi du 24 juillet 2020 précitée est malheureusement très éloigné des espoirs que son adoption avait pu susciter. À cet égard, quatre observations peuvent être formulées :

- **le dispositif « Bloctel » reste méconnu et sous-utilisé** : si plus de six millions de consommateurs et de 12 millions de numéros de téléphone sont inscrits, cela représente seulement 9 % des Français et 10 % des lignes téléphoniques. Si l'on constate une baisse des signalements sur la période récente, cette évolution est difficile à analyser et est en tout point contraire aux perceptions des consommateurs ainsi qu'aux observations de terrain de la DGCCRF et de la CNIL. L'apparition d'un phénomène de lassitude des consommateurs n'est par ailleurs pas à exclure ;

Principales statistiques relatives à la liste d'opposition au démarchage téléphonique « Bloctel » (octobre 2021 – novembre 2024)

	2021	2022	2023	2024
<i>Entreprises adhérentes</i>	673	1 107	1 323	2 430
<i>Particuliers inscrits</i>	3 722 373	4 842 632	5 514 158	6 237 328
<i>Numéros renseignés</i>	8 049 373	9 981 928	11 160 206	12 384 823
<i>Signalements</i>	368 000	293 000	243 000	171 136

Source : Données transmises par « Consoprotec »

- **les infractions à la législation sur le démarchage téléphonique ne se sont pas tarées** : les services de la DGCCRF ont confirmé que de nombreux professionnels ne respectaient toujours pas la législation relative à la liste d'opposition au démarchage téléphonique « Bloctel » ni, surtout, l'interdiction de démarchage téléphonique dans le secteur de la rénovation énergétique. De la même manière, la CNIL a indiqué être régulièrement sollicitée par des plaignants qui avaient pourtant exercé leur droit d'opposition à la prospection ou n'avaient pas donné leur consentement ;

Amendes administratives prononcées par la DGCCRF en application des articles L. 242-12, L. 242-14 et L. 242-16 du code de la consommation

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre d'amendes prononcées	76	111	138	158	198
Montant total (en M€)	1,14	2,06	2,08	3,4	4,4

Sources : Données communiquées par la DGCCRF

- **les difficultés à sanctionner ces infractions sont toujours aussi importantes** : sur ce point, les services de la DGCCRF ont notamment fait état de difficultés à sanctionner les donneurs d'ordre établis à l'étranger ou à retracer l'origine de l'appel lorsque le numéro utilisé a été usurpé. Surtout, les volumes d'appels et de signalement sont sans commune mesure avec les moyens d'enquête, limités, de la DGCCRF. Ces éléments participent d'un **constat largement partagé selon lequel la persistance des nuisances résulte moins d'éventuelles lacunes du cadre juridique que d'une masse de comportements « voyous » de la part d'acteurs se soustrayant délibérément à leurs obligations.**



Contrôles réalisés par la DGCCRF (2023)



Taux de non-conformité aux règles sur le démarchage



Montant total des amendes administratives prononcées

2. UN BASCULEMENT VERS UN RÉGIME D'OPT-IN QUI NE DOIT PLUS ÊTRE EXCLU, MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE DOIT CONCILIER PROTECTION DU CONSOMMATEUR ET SAUVEGARDE DE L'EMPLOI

Dans ce contexte, la proposition de loi de Pierre-Jean Verzenen propose un **basculement du régime de l'opt-out vers celui de l'opt-in**. Son article unique consacre ainsi l'interdiction par principe du démarchage téléphonique, sauf lorsque le consommateur s'est inscrit sur une liste de consentement au démarchage qui se substituerait dès lors à « Bloctel »¹.

Lors de l'examen de la loi du 24 juillet 2020, la commission des lois avait entendu suivre une ligne de crête pour « rendre l'opt-out plus efficace sans déstabiliser le secteur du démarchage téléphonique »². L'argument principal était économique, il s'agissait de préserver les emplois qu'un hypothétique basculement vers l'opt-in aurait pu mettre en péril. **Si cette préoccupation reste majeure, la commission ne s'est néanmoins pas montrée fermée à une évolution de sa position.** Compte tenu de l'échec de ce qui avait déjà été présenté au cours des débats de 2019 comme une tentative de la dernière chance, elle a ainsi considéré **qu'une transition vers un système d'opt-in ne devait désormais plus être exclue.** Il ne s'agit

¹ Les exceptions relatives aux clients de l'entreprise ainsi qu'au régime de la presse sont également maintenues.

² Sénat, Commission des lois, [Rapport n° 310](#) (2018-2019) de M. André Reichardt sur la proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux.

pas d'un ralliement à un système qui serait soudainement perçu comme plus efficace mais bien de **prendre acte de l'épuisement de l'ensemble des autres options disponibles, et ce sans abandonner pour autant la préoccupation de sauvegarde de l'emploi.**

« *L'équation n'a malheureusement pas changé depuis cinq ans : les nuisances sont au moins aussi importantes, les abus toujours trop peu sanctionnés, tandis que les quelques acteurs vertueux sont noyés parmi une masse « d'acteurs voyous » parfaitement indifférents à la législation.* » (Olivia Richard)

Dans ce contexte, **la commission des lois n'a pas remis en cause la proposition de basculement vers un système d'opt-in.** Elle a en revanche relevé que **les modalités pratiques de recueil du consentement envisagées présentaient des limites.** Juridiquement, l'établissement d'une liste de consentement semble incompatible avec l'exigence de « spécificité » du consentement figurant au RGPD. Économiquement, les **risques de destruction d'emplois** liés à ce système paraissent particulièrement élevés. De fait, le nombre d'inscrits sur cette liste de consentement serait probablement minime. Pour rappel, **la relation client représente entre 29 000 et 40 000 emplois pour les centres d'appels externalisés¹** (pour le traitement de l'ensemble des « appels sortants » toutefois, ce qui va au-delà du démarchage téléphonique *stricto sensu*). La contribution du secteur de la relation client à l'activité économique de la France n'est donc pas négligeable. **Si le basculement vers l'opt-in devait intervenir, la commission des lois a estimé que celui-ci devrait alors être mis en œuvre de la façon la moins susceptible de porter atteinte aux emplois du secteur.**

Afin que le débat puisse se tenir en séance et sans remettre en cause l'esprit de la proposition de loi, la commission, suivant l'avis de sa rapporteure, ne l'a en conséquence pas adoptée à ce stade

Réunie le mercredi 6 novembre 2024, la commission n'a pas adopté la proposition de loi.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera sur le texte initial de la proposition de loi, lors de son examen en séance publique le 14 novembre 2024.

POUR EN SAVOIR +

- [Sénat, Commission des lois, Rapport n° 310 de M. André Reichardt \(2018-2019\) sur la proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux.](#)



Muriel Jourda

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Olivia Richard

Rapporteure

Sénatrice
(Union Centriste)
représentant les
Français établis
hors de France

[Commission des lois](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)

¹ Données communiquées par la DGCCRF.