

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat François Clément et consorts - Halte au harcèlement téléphonique

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à Lausanne le lundi 9 janvier à la Salle de Conférences n°300 du DECS, Rue Caroline 11, à Lausanne. Elle était composée de Madame la députée Sylvie Podio ainsi que de Messieurs les députés François Clément, Philippe Clivaz, José Durussel, Serge Melly et Marc Oran. Madame Carole Schelker a été confirmée dans son rôle de présidente et de rapportrice.

Ont participé à cette séance, Monsieur le Conseiller d'Etat Philippe Leuba, Chef du DECS, et Monsieur Albert Von Braun, Chef de l'Unité Police cantonale du commerce. Monsieur Florian Ducommun a tenu les notes de séance, ce dont il est vivement remercié.

2. POSITION DU POSTULANT

Bien que conscient qu'une partie de la réponse à apporter à la problématique du harcèlement téléphonique ne peut s'effectuer qu'au niveau national, le postulant souhaite, par son intervention parlementaire, que des mesures soient prises au niveau cantonal afin de réduire les nuisances pour les citoyens. Deux approches sont proposées :

- d'une part, renforcer l'information des citoyens sur leurs droits, notamment face à des démarcheurs qui abusent de la confiance ou de la fragilité de leur interlocuteur par exemple pour leur faire accepter un contrat (*premier point du postulat*).
- d'autre part faciliter les procédures permettant à chacun de déposer plainte et de faire respecter ses droits (notamment respect de l'astérisque mentionné dans l'annuaire) (*second point du postulat*).

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat peut déjà apporter quelques éléments techniques et dépeindre l'environnement général dans lequel le postulat se présente.

Position sur le premier point du postulat

Concernant le premier point du postulat, les informations se trouvant sur le site de la FRC constituent une base facilement accessible et utilisable. Dès lors, il convient de rendre accessible cette information et la répercuter de manière plus large.

En termes d'accessibilité de l'information, l'Union des Communes Vaudoises (UCV) et l'Association de Communes Vaudoises (AdCV) pourraient être approchées afin de mettre à disposition un dépliant sur les moyens dont dispose une victime de démarchage pour se défendre. La difficulté réside dans le fait que l'Etat ne peut pas faire figurer sur son site internet les liens de la FRC, car il ne peut en aucun cas privilégier un acteur privé et pas d'autres. La diffusion de modes d'emploi dans les greffes municipaux constituerait par exemple une solution.

Position sur le second point du postulat

Aujourd'hui, les Chambres fédérales sont saisies d'une modification de la loi qui vise à régler la question du démarchage téléphonique intempestif. Il est donc difficile d'élaborer une solution cantonale en la matière. La Fédération romande des consommateurs (FRC), qui s'est beaucoup occupé de la question, dit précisément qu'une solution ne peut être trouvée que sur le plan fédéral. Afin de mieux protéger le consommateur importuné, la FRC note que :

« La Loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD), dans son article 3 lettre u LCD, interdit les appels commerciaux publicitaires aux personnes qui ont expressément signalé leur volonté de ne pas être importunées (présence de l'astérisque dans l'annuaire). Or cet article, entré en vigueur le 1er avril 2012, ne permet pas de juguler ce télémarketing illégal. En effet, trois ans après, les dénonciations reçues par les organismes de défense de consommateurs ne faiblissent pas, et cela malgré les nombreuses plaintes pénales déposées par la FRC, le SKS et l'ACSI, et même le SECO, depuis 2012.

La principale raison, c'est qu'il est dans la plupart des cas extrêmement difficile d'identifier l'appelant, qui est très souvent un call-center basé à l'étranger. Cela même si le numéro de téléphone utilisé ressemble en tout point à un numéro suisse.

La solution doit donc venir des opérateurs qui doivent tout mettre en œuvre pour empêcher que ces appels illégaux parviennent jusqu'à leurs clients. Rappelons que le non-respect de l'astérisque est une infraction pénale passible d'une peine privative de liberté allant jusqu'à 3 ans. »¹

Par la suite, la FRC a contacté trois des principaux opérateurs de Suisse, à savoir Swisscom, Sunrise et UPC-Cablecom, mais ceux-ci n'avaient encore rien entrepris. Le Conseiller d'Etat cite également le calendrier ci-après, disponible sur le site de la FRC :

« – printemps 2016 : La FRC met sur pied des groupes de travail avec les opérateurs pour travailler sur les futures solutions techniques, afin de faire avancer ce dossier plus rapidement.

– mai 2016 : Les opérateurs s'engagent sur un calendrier.

– novembre 2016 : Swisscom annonce sa solution, entrée en fonction le 28 novembre.

– et après: il appartiendra aux Chambres fédérales de se prononcer sur le projet de loi définitif. »²

En fonction des éléments précités et de l'avis du Conseil d'Etat, le cadre général et les mesures les plus efficaces ne peuvent résulter que de la législation fédérale. Les trois opérateurs suisses s'étant aussi engagés sur un calendrier pour mettre en place un système qui permet de filtrer les appels, il s'agira de constater l'efficacité des mesures techniques prises en la matière.

Il serait ainsi judicieux de fixer un délai permettant de tenir compte des évolutions qui sont actuellement en cours.

L'administration cantonale sera confrontée aux difficultés suivantes qui semblent insurmontables :

- identifier l'appelant dans la mesure où les centres d'appels opèrent souvent depuis l'étranger ;
- opérer sur le plan pénal et saisir des tribunaux étrangers pour du démarchage téléphonique provenant de l'étranger dans la mesure où même au niveau fédéral, la marge de manœuvre semble être limitée ;
- interdire le démarchage qui n'est pas en soi pas illégal contrairement au démarchage téléphonique effectué auprès d'une personne qui l'a au préalable expressément refusé.

¹ [Démarchage: les opérateurs sommés de prendre des mesures](#), article de la FRC, 30 mars 2015

² [Démarchage: bientôt la fin du calvaire?](#), dossier de la FRC, 16 novembre 2016

4. DISCUSSION GENERALE

Discussion concernant le premier point du postulat

Tous les commissaires vont dans le sens du postulant concernant la nécessité de renforcer l'information. Ils relèvent qu'il est nécessaire d'informer les citoyens selon deux axes principaux :

- la possibilité d'ajouter un astérisque dans l'annuaire indiquant qu'on refuse tout démarchage téléphonique ;
- les possibilités qui sont offertes de rompre un contrat qui a été conclu contre son gré (droit de rétractation dans un certain délai). Certaines pratiques tiennent de l'escroquerie avec mise sous pression des consommateurs. Dans ce cas, la prévention reste la meilleure option.

Les commissaires soutiennent la proposition du Conseil d'Etat de demander à l'UCV et à l'AdCV d'intervenir auprès des communes par la mise à disposition de petites affichettes et dépliants explicatifs.

Plusieurs commissaires mettent en avant la vulnérabilité des personnes âgées qui ont moins accès à l'information notamment via les technologies actuelles et n'auront pas le réflexe d'aller sur internet pour consulter des documents leur exposant leurs droits. Un commissaire relève que le SECO possède un fascicule public sous forme électronique mais que cette information est moins accessible à cette tranche de la population. Plusieurs pistes sont évoquées pour informer les personnes âgées : pour une commissaire, l'AVIVO pourrait renforcer l'information dans ce domaine. Le Conseil d'Etat va évaluer si l'adjonction d'une information aux courriers usuels adressés aux personnes âgées serait envisageable.

Discussion concernant le second point du postulat

- Un commissaire se pose la question de l'efficacité des plaintes déposées au niveau fédéral. Aussi, il souhaite savoir si la Police cantonale du commerce (PCC) a déjà reçu des réclamations formelles ? Un autre commissaire souligne qu'il est possible de déposer une réclamation formelle au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) « *Le SECO peut sanctionner, au nom de la Confédération, une entreprise par le biais d'une action judiciaire si celle-ci pratique la prospection téléphonique de manière illicite.* »³

Le Conseil d'Etat relève que la PCC n'a reçu aucune plainte à ce jour. Le SECO rencontre beaucoup de difficultés pour le suivi de ce type d'affaires. D'après la FRC, l'efficacité du système est extrêmement faible parce que l'on a affaire à des entités étrangères. Le dispositif pénal existe mais la procédure peut capoter à chacune des étapes administratives qui sont les suivantes : dénonciation de l'abus au Procureur, identification du centre d'appel qui a commis l'infraction, ouverture d'une action soit à l'étranger soit en Suisse, présentation du centre d'appel à la justice helvétique ou envoi de l'amende à l'étranger avec très peu de chances d'être payée. A noter que seule la victime de l'infraction peut agir car l'Etat ne peut en aucun cas se substituer à une victime d'une infraction pénale.

- Un commissaire se demande s'il est envisageable que des sociétés ayant leur siège en Suisse puissent être visées par des mesures administratives, voire une interdiction d'exercer ?

Le Conseil d'Etat informe qu'il est possible de prendre des mesures en cas d'activités économiques illicites si cette activité a fait l'objet d'une autorisation cantonale : des sanctions ou un retrait sont dès lors possibles (telle que prévus par exemple dans la Loi sur les auberges et les débits de boisson). A contrario, un centre d'appel à l'étranger ne peut pas recevoir une autorisation cantonale et n'est donc pas soumis au cadre juridique cantonal.

- Un commissaire demande si une interdiction générale de démarchage peut s'effectuer au niveau fédéral ?

³ [Réclamation pour démarchage téléphonique malgré la présence d'un astérisque](#), site web du SECO

Pour le Conseil d'Etat, toutes les pratiques de démarchage téléphonique ne sont pas forcément problématiques et ne doivent pas systématiquement être interdites, tels que les distributions de SMS à une liste de clients potentiels.

Le postulant relève toutefois que ce type de pratique et autres newsletters ne tomberaient pas sous le coup de l'interdiction car les clients s'inscrivent volontairement à cette information et ne peuvent dès lors pas faire valoir l'astérisque. Un commissaire souligne de plus qu'il ne peut y avoir intervention que lorsque la légalité est enfreinte, donc il est important de s'assurer que la personne importunée possède l'astérisque.

- Selon le postulant, il serait par exemple possible pour le Conseil d'Etat d'envisager une responsabilité solidaire entre les entreprises qui engageraient un démarcheur téléphonique et le centre d'appel lui-même s'il ne travaille pas dans la légalité.

Pour le Conseil d'Etat, ces contrats sont régis par le droit fédéral et il ne peut y avoir de dispositif cantonal complémentaire en la matière, de même que la responsabilité solidaire ne peut être prévue à l'échelon cantonal. Tout ce qui relève des activités économiques est du ressort fédéral.

- Pour plusieurs commissaires, un des moyens d'action est le blocage ou l'identification des démarcheurs par le biais du numéro d'appel téléphonique. Concrètement la technologie existe et peut être mise en place par les opérateurs. Un commissaire se demande si les centres d'appels ont la possibilité de choisir d'appeler avec des indicatifs suisses plutôt que des numéros farfelus ou masqués. En effet, ces derniers peuvent aisément être bloqués sur le mobile, à contrario des téléphones fixes. Un autre commissaire relève que durant la période de démarchage pour un changement d'assurance-maladie, les appels proviennent d'indicatifs helvétiques qu'il est possible d'identifier d'autant plus que les interlocuteurs dévoilent facilement leur identité. Plusieurs commissaires s'inquiètent des délais entre le moment où le Parlement aura mis sur pied une loi et le moment où elle sera mise en pratique par les principaux opérateurs susceptibles de bloquer certains numéros. Pour plusieurs commissaires, c'est sur ce point précis qu'il convient d'intervenir et il est donc important que l'Etat fasse pression sur les opérateurs téléphoniques.

Le Conseil d'Etat mentionne qu'il est possible que le centre d'appel donne le nom de l'entreprise pour laquelle il travaille. Toutefois, ce n'est pas le mandataire mais le centre d'appel lui-même, soit l'entité qui téléphone, qui commet l'infraction.

5. CONCLUSIONS ET VOTE DE LA COMMISSION

L'ensemble des avis exprimés vont dans le sens du postulant concernant la nécessité de renforcer l'information (premier point du postulat).

Dans la mesure où le second point du postulat a suscité plusieurs objections et que le Conseil d'Etat semble ne pas pouvoir aller dans le sens de la seconde demande du postulant, Mme la Présidente propose d'effectuer un vote afin de savoir si les commissaires souhaitent que le second point du postulat soit malgré tout conservé. Par 5 voix contre 2, les membres de la commission décident de conserver le second point du postulat.

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Grandson, le 30 mai 2017.

*La rapportrice :
(Signé) Carole Schelker*