

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

16 juli 2025

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 13 juni 2005
betreffende de elektronische communicatie en
het Wetboek van Economisch Recht
zodat reclameoproepen enkel nog zijn
toegestaan met uitdrukkelijke toestemming**

Advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit

*Zie:*Doc 56 **0559/ (2024/2025):**

001: Wetsvoorstel mevrouw Van Bossuyt c.s.

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

16 juillet 2025

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 13 juin 2005
relative aux communications électroniques et
le Code de droit économique
pour que les appels publicitaires ne soient
autorisés qu'après un consentement explicite**

Avis de l'Autorité de protection des données

*Voir:*Doc 56 **0559/ (2024/2025):**

001: Proposition de loi de Mme Van Bossuyt et consorts.

02457

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 23/2025 van 9 april 2025

Betreft: adviesaanvraag met betrekking tot een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en het Wetboek van economisch recht zodat reclameoproepen enkel nog zijn toegestaan met uitdrukkelijke toestemming (CO-A-2025-015)

Trefwoorden: telemarketing - direct marketing - opt-in

Vertaling

Inleiding:

Het advies heeft betrekking op een wetsvoorstel dat tot doel heeft de regels voor telefonische oproepen voor direct marketing te wijzigen. Momenteel zijn de regels voor dit soort telefonische oproepen gebaseerd op een zogenaamd "opt-out"-systeem, wat betekent dat ze in principe zijn toegestaan, tenzij de ontvanger van deze oproepen zich hiertegen heeft verzet. Het wetsvoorstel beoogt dit "opt-out"-systeem te vervangen door een zogenaamd "opt-in"-systeem, wat inhoudt dat de afzenders van deze oproepen voorafgaande toestemming van de betrokkenen moeten verkrijgen om hen voor directmarketingdoeleinden te mogen bellen. Daartoe voorziet het wetsontwerp in de wijziging van bepalingen van de wet van 13 juni 2005 betreffende elektronische communicatie en van het Wetboek van economisch recht.

De Autoriteit heeft geen opmerkingen over de inhoud van het voorstel, namelijk de invoering van een opt-inregeling voor het ontvangen van telemarketingoproepen. De Autoriteit maakt echter een aantal opmerkingen over enerzijds de formulering en de samenhang van het voorstel en anderzijds de doeltreffendheid van de beoogde maatregel. In dit verband wijst de Autoriteit de aanvrager erop dat de doeltreffendheid van de opt-in intrinsiek verband houdt met het vermogen van telemarketeers om geldige toestemming in de zin van de AVG te verkrijgen, en beveelt zij met name aan om een overgangsperiode tussen de opt-outregeling en de opt-inregeling in te lassen om (onder meer) laatstgenoemden de tijd te geven om passende maatregelen te nemen voor het verkrijgen van geldige toestemming.

Voor een uitputtende lijst van opmerkingen, zie het [dispositief](#).

Voor normatieve teksten die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn de adviezen in principe zowel in het Nederlands als in het Frans beschikbaar op de website van de Autoriteit. De 'originale versie' is de versie die collegiaal gevalideerd werd.

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 *van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de heet Peter De Roover, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 19 februari 2025;

Gelet op de aanvullende informatie ontvangen op 10 en 24 maart 2025;

Brengt op 9 april 2025 het volgende advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

1. Op 19 februari 2025 heeft de aanvrager het advies van de Autoriteit gevraagd over een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en het Wetboek van Economisch Recht, zodat reclameoproepen enkel nog zijn toegestaan met uitdrukkelijke toestemming (het "**voorstel**").
2. Het voorstel beoogt de regels te wijzigen die van toepassing zijn op telefonische oproepen met menselijke tussenkomst voor direct marketingdoeleinden (de zogenaamde "**telemarketingoproepen**").
3. Momenteel zijn de regels gebaseerd op een zogenaamd "opt-out"-systeem, wat betekent dat telemarketingoproepen zijn toegestaan, tenzij de personen voor wie ze bestemd zijn, zich hiertegen hebben verzet. De ontvangers hebben de mogelijkheid om zich tegen telemarketingoproepen te verzetten, hetzij rechtstreeks bij de afzenders van deze oproepen, hetzij op een geconsolideerde manier door hun telefoonnummer(s) op de "Bel-me-niet-meer"-lijst te plaatsen. Telemarketingoproepen naar een nummer dat op deze lijst staat zijn verboden¹. Dit verbod wordt aangevuld met een verplichting om deze lijst te raadplegen voorafgaand aan een telemarketingoproep.
4. **Het wetsvoorstel beoogt dit opt-outsysteem te vervangen door een zogenaamd "opt-in"-systeem, waarbij telemarketingoproepen verboden zijn, tenzij de betrokkenen vooraf toestemming hebben gegeven om te worden gecontacteerd.** De concretisering van de overgang van het opt-outsysteem naar het opt-insysteem, zoals beoogd in het voorstel, berust met name op de **intrekking van artikel VI.112 van het Wetboek van economisch recht (het "WER") en de wijziging van artikel VI.110 van het WER**, teneinde de regels inzake opt-out te schrappen en de regels inzake opt-in in te voegen. Meer in het bijzonder voorziet het voorstel dat artikel VI.110 van het WER als volgt wordt gewijzigd:

- de tweede paragraaf wordt vervangen door het volgende, teneinde de algemene opt-inregel in te voeren:

"§ 2. Paragraaf 1² is van overeenkomstige toepassing op het gebruik van andere telefonische communicatie met het oog op direct marketing. Bij het gebruik van andere telefonische

¹ Dit verbod wordt beperkt door een uitzondering voor "oproepen naar telefoonnummers van abonnees die aan de persoon die telefonische oproepen om redenen van direct marketing doet of namens wie dergelijke oproepen worden gedaan, zijn uitdrukkelijke toelating hebben verleend om zijn persoonsgegevens voor dergelijke doeleinden te gebruiken" (artikel VI.112, § 2, van het Wetboek van economisch recht).

² Deze bepaalt: "*Het gebruik van geautomatiseerde oproepsystemen zonder menselijke tussenkomst en het gebruik van faxen met het oog op direct marketing, zijn verboden zonder de voorafgaande, vrije, specifieke en geïnformeerde toestemming van de geadresseerde van de boodschap.*"

communicatie met het oog op direct marketing, geeft de afzender de desbetreffende geadresseerde bij iedere boodschap duidelijk en expliciet de gelegenheid om kosteloos en op gemakkelijke wijze verzet aan te tekenen tegen het gebruik van zijn contactgegevens. »

- de derde paragraaf wordt vervangen door het volgende, teneinde de opt-inregel te beperken door de uitzondering van soft opt-in:

"§ 3. In afwijking van paragraaf 1 en paragraaf 2, kan een afzender die kan aantonen dat hij gebruikmaakt van elektronische contactgegevens die hij heeft verkregen van zijn klanten in het kader van de verkoop van een product of dienst, die elektronische contactgegevens gebruiken voor direct marketing communicatie voor commerciële doeleinden ten behoeve van eigen gelijksoortige producten of diensten tot maximaal drie jaar na de koop of na afloop van het contract, mits de afzender de betreffende geadresseerde duidelijk en expliciet de gelegenheid heeft geboden om kosteloos en op gemakkelijke wijze verzet aan te tekenen tegen het gebruik van die elektronische contactgegevens:

1° op het ogenblik dat zij worden verzameld;

2° en ingeval de abonnee of gebruiker zich bij de verzameling niet tegen het gebruik heeft verzet, bij elke verzonden boodschap."

- De vierde paragraaf wordt vervangen door het volgende:

"§ 4. Bij direct marketing communicatie voor commerciële doeleinden zoals bedoeld in paragraaf 3, is het verboden de identiteit van de onderneming, uit naam waarvan de communicatie plaatsvindt, te verbergen."

5. Het voorstel bevat nog andere wijzigingen om de samenhang van het systeem te waarborgen: (i) de opheffing van artikel I.8. 48 van het WER met daarin een definitie van de "Bel-me-niet-meer"-lijst; (ii) de opheffing van artikel VI. 114 van het WER over het beheer en de verstrekking van de "Bel-me-niet-meer"-lijst; (iii) de opheffing van de laatste zin van de eerste paragraaf en van punt 3° van de zesde paragraaf van artikel 106/2 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (de "**wet van 13 juni 2005**"), die betrekking hebben op de invoering van de "Bel-me-niet-meer"-

De persoon die zijn toestemming heeft gegeven kan deze te allen tijde terugtrekken, zonder daarvoor een reden op te geven en zonder dat hem daarvoor enige kosten kunnen worden ten laste gelegd.

De bewijslast dat om de overgebrachte communicatie werd verzocht via een techniek vermeld in of vastgesteld met toepassing van deze paragraaf, berust op de afzender.

Bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, kan de Koning het verbod bedoeld in het ^{eerste} lid uitbreiden tot andere dan de aldaar vermelde communicatietechnieken, rekening houdend met de evolutie ervan."

lijst, en (iv) de wijziging van punt 16° van artikel XV.83 van het WER over sancties voor niet-naleving van de regels inzake telemarketing (met name om verwijzingen naar ingetrokken bepalingen te verwijderen).

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

6. De Autoriteit heeft **geen commentaar bij de inhoud van de in het voorstel beoogde maatregel**, namelijk de overgang van een opt-outregeling naar een opt-inregeling voor telemarketingoproepen. Enerzijds is die in overeenstemming met het Europees recht, aangezien de Europese wetgever de nationale wetgever de vrijheid laat om te kiezen tussen een opt-out- en een opt-insysteem.³ Anderzijds biedt het opt-insysteem a priori een betere bescherming van het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens van burgers. Toch heeft de Autoriteit een aantal opmerkingen. Een eerste groep opmerkingen heeft tot doel de **formulering en de samenhang van het voorstel** te verbeteren. Een tweede groep opmerkingen betreft de **doeltreffendheid van de voorgestelde maatregel**, rekening houdend met de vereisten van de AVG.

a. Formulering en samenhang van het voorstel

- De "andere telefonische communicatie met het oog op direct marketing"
7. Het voorstel verwijst naar telemarketingoproepen met de woorden "*andere telefonische communicatie met het oog op direct marketing*". De Autoriteit begrijpt dat deze woorden in feite betrekking hebben op telefonische oproepen met menselijke tussenkomst die worden gevoerd voor direct marketingdoel-einden, hetgeen de afgevaardigde van de aanvrager in een e-mail van 10 maart 2025 heeft bevestigd. De Autoriteit is van mening dat dit niet duidelijk blijkt uit de woorden "*andere telefonische communicatie met het oog op direct marketing*", in het bijzonder voor personen die onbekend zijn met direct-marketingcommunicatie. Zo kan de uitdrukking "telefonische communicatie" in algemene zin ook betrekking hebben op sms-berichten (naast telefonische oproepen). Direct marketing via sms is echter al geregeld in artikel XII.13 van het WER en het voorstel beoogt op dit punt geen wijzigingen aan te brengen. Iemand die niet goed op de hoogte is van de verschillende regels die van toepassing zijn, zou door het gebruik van de uitdrukking "*andere telefonische communicatie met het oog op direct marketing*" kunnen worden misleid en denken dat dit ook betrekking heeft op sms-berichten. **Om de duidelijkheid en de leesbaarheid van het voorstel te verbeteren, verzoekt de Autoriteit de aanvrager de woorden "*andere telefonische communicatie met het oog op direct marketing*" te vervangen door "*telemarketingoproepen*", en in artikel I.8 van het WER een**

³ Zie artikel 13.3 van Richtlijn 2002/58/EG van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie.

definitie in te voegen voor "telemarketingoproepen". Deze definitie zou bijvoorbeeld als volgt kunnen worden geformuleerd: *"telemarketingoproep: een telefonische oproep met menselijke tussenkomst voor direct marketingdoeleinden"*.

- De "boodschap"

8. De tweede zin van artikel 4, 1°, van het voorstel is als volgt geformuleerd: *"Bij het gebruik van andere telefonische communicatie met het oog op direct marketing, geeft de afzender de desbetreffende geadresseerde bij iedere boodschap duidelijk en expliciet de gelegenheid om kosteloos en op gemakkelijke wijze verzet aan te tekenen tegen het gebruik van zijn contactgegevens"*. Om te verduidelijken wat de aanvrager onder het begrip "boodschap" verstaat, heeft de Autoriteit hem verzocht te bevestigen dat dit begrip betrekking heeft op telefonische oproepen met menselijke tussenkomst voor directmarketingdoeleinden, hetgeen de afgevaardigde van de aanvrager in een e-mail van 24 maart 2025 heeft bevestigd. **In dit verband verzoekt de Autoriteit de aanvrager de term "boodschap", die tot verwarring kan leiden, te vervangen door de gedefinieerde term "telemarketingoproep"** (voor zover de aanvrager de aanbeveling van de Autoriteit in het vorige punt om dit begrip te definiëren, opvolgt). **Deze toelichting en deze aanbeveling zijn mutatis mutandis van toepassing op het gebruik van het begrip "boodschap" in artikel 4, 2°, van het voorstel** (wanneer wordt verwezen naar "elke verzonden boodschap").

- De begrippen "verzender" en "onderneming"

9. De term "verzender" komt twee keer voor (artikel 4, 1° (voorstel voor een nieuw artikel VI.110, § 2, van het WER) en artikel 4, 2° (voorstel voor een nieuw artikel VI.110, § 3, van het WER)) en de term "onderneming" komt één keer voor (voorstel voor een nieuw artikel VI.110, § 4, van het WER) om aan te duiden wat dezelfde persoon lijkt te zijn, namelijk de persoon die het initiatief heeft genomen voor de telemarketingoproepen. Omwille van de duidelijkheid **beveelt de Autoriteit aan om de gebruikte terminologie te uniformeren en te kiezen tussen de termen "verzender" en "onderneming"**. Om een keuze te maken, beveelt de Autoriteit de aanvrager aan rekening te houden met het feit dat de term "onderneming" reeds is gedefinieerd in artikel I.8, 39° van het WER en dat de term "verzender" niet is gedefinieerd (indien deze term wordt gekozen, beveelt de Autoriteit aan deze te definiëren om onzekerheid over de reikwijdte ervan te voorkomen).

- De situatie van artikel VI.111 van het WER

10. Bij nadere bestudering van het ontwerp constateerde de Autoriteit dat er geen wijziging van artikel VI.111 van de CDE was voorzien. Dit artikel bepaalt:

"Elke operator informeert zijn abonnee en de gebruiker over de mogelijkheid om op elk ogenblik mee te delen dat zij zich verzetten tegen het gebruik van het telefoonnummer of de telefoonnummers die hen zijn toegekend voor redenen van telefonische direct marketing. Bij het aangaan van de overeenkomst vestigt de operator de aandacht van de abonnee en de gebruiker op een uitdrukkelijke en opvallende wijze op dit recht.

Elke operator vermeldt daarbij eveneens de website van de centrale nummerdatabank, bedoeld in artikel 106/2 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, alsook het telefoonnummer via hetwelk de abonnee en de gebruiker hun recht op verzet, zoals bedoeld in het eerste lid, kunnen uitoefenen.

De informatie bedoeld in het eerste en tweede lid wordt minstens vermeld op de website en in de algemene voorwaarden van de operator. Deze vermeldingen zijn eenvoudig en snel toegankelijk en duidelijk zichtbaar."

11. De Autoriteit heeft de aanvrager gevraagd of het de bedoeling is artikel VI.111 van het WER in het kader van de invoering van het opt-insysteem in te trekken of te wijzigen. In een e-mail van 10 maart antwoordde de aanvrager: *"Het lijkt ons wel nuttig dat artikel VI.111 in de wet blijft staan, aangezien het voorziet dat operatoren bepaalde informatie op hun website plaatsen, wat goed zal blijven voor de transparantie naar de consument toe"*. De Autoriteit heeft de afgevaardigde van de aanvrager hierover opnieuw ondervraagd, aangezien het op zijn minst relevant zou zijn om de verwijzing in het tweede lid naar *"het telefoonnummer via hetwelk de abonnee en de gebruiker hun recht op verzet, zoals bedoeld in het eerste lid, kunnen uitoefenen"* te wijzigen, aangezien het gaat om het telefoonnummer waarop een persoon zijn opt-out kan uitoefenen in de huidige regeling. In een e-mail van 24 maart 2025 antwoordde de aanvrager het volgende: *"We hebben dit artikel inderdaad verder bekeken en zouden daar wijzigingen aan moeten doen. We zijn het er nog niet over eens om het volledig te schrappen of te wijzigen zoals u voorstelt, maar er zal via amendement wel zeker nog een aanpassing aan worden gedaan. We kunnen eventueel de verplichting voor telecomoperatoren om nog te informeren in een ander artikel toevoegen."* **De Autoriteit neemt akte van dit antwoord.**

b. Doeltreffendheid van de voorgestelde maatregel

- Toestemming

12. Opt-in vereist dat de ontvangers van telemarketingoproepen vooraf toestemming geven voor het ontvangen van telemarketingoproepen. Bijgevolg moeten de personen die als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4.7 van de AVG met betrekking tot telemarketingoproepen moeten worden beschouwd, kunnen aantonen dat zij een vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige

toestemming in de zin van artikel 4.11 van de AVG (een "**geldige toestemming**") hebben verkregen. Momenteel bepaalt artikel VI.110, § 1, eerste lid, waarvan het voorstel voorziet dat het van toepassing zal zijn op telemarketingoproepen, dat de toestemming "*vrij, specifiek en geïnformeerd*" moet zijn. De Autoriteit merkt op dat deze bepaling de vereiste van ondubbelzinnigheid uit de AVG niet bevat en verzoekt de aanvrager in dit verband **artikel VI.110, eerste lid, van het WER te wijzigen om aan deze vereiste te voldoen**. Dit lid zou dan als volgt worden geformuleerd: "*Het gebruik van geautomatiseerde oproepsystemen zonder menselijke tussenkomst en het gebruik van faxen met het oog op direct marketing, zijn verboden zonder de voorafgaande, vrije, specifieke, ondubbelzinnige en geïnformeerde toestemming van de ontvanger van de boodschap.*"

13. Om te voorkomen dat de voorgenomen maatregel contraproductief werkt, acht de Autoriteit het bovendien **verstandig het voorstel te laten bepalen dat het verboden is om telefonische oproepen te doen om de toestemming van de betrokkenen voor het ontvangen van telemarketingoproepen te verkrijgen**. Dit zou tot doel hebben de volgende punten aan te pakken:
 - Het toestaan van dit soort oproepen zou in de praktijk leiden tot een minder gunstige situatie voor mensen die nooit gestoord willen worden door telemarketingoproepen en die momenteel op de "Bel-me-niet-meer"-lijst staan. In een dergelijk scenario zouden deze personen namelijk lastiggevallen worden met telefoontjes, terwijl ze momenteel (in principe) dankzij hun inschrijving op de "Bel-me-niet-meer"-lijst van dit soort telefoontjes gevrijwaard blijven. De Autoriteit wijst er in dit verband op dat volgens de toelichting in het voorstel tussen 1 januari 2021 en 8 april 2024, 286 421 nummers op deze lijst zijn geregistreerd.
 - Het toestaan van dit soort oproepen zou het voorstel ten dele zinloos maken. In de toelichting bij het voorstel wordt namelijk het volgende vermeld: "*In het opt-insysteem is het duidelijk dat er toestemming is gegeven of sprake is van een klantenrelatie* (de Autoriteit verduidelijkt dat het tweede deel van het alternatief betrekking heeft op de uitzondering van soft opt-in)". De Autoriteit stelt vast dat dit resultaat niet zou kunnen worden bereikt indien het zou worden toegestaan om telefonisch toestemming te vragen. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat sommige telemarketeers dit soort oproepen gebruiken om het verbod op telemarketingoproepen zonder voorafgaande toestemming te omzeilen door hun telemarketingoproepen te vermommen als telefoontjes om toestemming voor telemarketing te verkrijgen.
14. In dit verband verzoekt de Autoriteit de aanvrager **een nieuwe paragraaf toe te voegen tussen de paragrafen 2 en 3 van artikel VI.110 van het WER, zoals herzien in artikel 4 van het voorstel, om dit punt weer te geven**. Deze nieuwe paragraaf zou bijvoorbeeld als volgt kunnen worden geformuleerd: "*Het is verboden om telefonische oproepen te doen om toestemming te*

verkrijgen voor het ontvangen van telemarketingoproepen ⁴". **Deze regel kan gedurende een redelijke overgangsperiode worden versoepeld voor bestaande klanten van wie het nummer niet is opgenomen in de "Bel-me-niet-meer"-lijst zodat ondernemingen (vóór de inwerkingtreding van de opt-inregeling) nog een laatste keer telefonisch contact kunnen opnemen met deze personen om hun toestemming of bezwaar tegen het ontvangen van telemarketingoproepen in het kader van de opt-inregeling te verzamelen.**

15. **De Autoriteit is van mening dat de invoering van een overgangsperiode ook de doeltreffendheid en naleving van de opt-inregeling zou versterken.** Deze regeling kan immers alleen doeltreffend zijn voor zover de verwerkingsverantwoordelijken in staat zijn om geldige toestemming te verzamelen en het bewijs van het verkrijgen van deze toestemming te bewaren. Momenteel hebben telemarketeers geen maatregelen getroffen om toestemming te verkrijgen voor het ontvangen van telemarketingoproepen, aangezien het systeem gebaseerd is op opt-out. De implementatie van de opt-inregeling vereist dus dat zij maatregelen nemen om geldige toestemming te verkrijgen (en het bewijs daarvan te bewaren) en daarvoor de nodige middelen inzetten.
16. In deze context, en om tegemoet te komen aan de hierboven genoemde bedenkingen (paragrafen 14 en 15), **beveelt de Autoriteit de aanvrager aan om in het voorstel een overgangsperiode van redelijke duur (waarvan de redelijkheid in de toelichting bij het voorstel moet worden gemotiveerd) op te nemen tussen de huidige regeling en de voorgenomen regeling. De Autoriteit neemt in dit verband kennis van het antwoord van de afgevaardigde van de aanvrager**, dat op 24 maart 2025 per e-mail is ontvangen, met betrekking tot de wenselijkheid van een overgangsperiode: *"Tot slot begrijpen we nog steeds jullie bedenkingen in verband met de overgangstermijn. Daar zitten we zelf ook nog mee en kunnen we helaas geen sluitend antwoord bieden. We onderzoeken daar ook nog verder hoe Nederland dat heeft aangepakt en we voorzien daar nog gesprekken met de operatoren."*

- Identiteit van de onderneming uit naam waarvan de telemarketingoproep plaatsvindt

17. Artikel 4, 3°, van het voorstel bepaalt dat bij telemarketingoproepen die onder de uitzondering van soft opt-in vallen, het verboden is de identiteit van de onderneming⁵ uit naam waarvan de communicatie plaatsvindt, te verbergen. Ten eerste vraagt de Autoriteit zich af waarom de regel alleen van toepassing is op telemarketingoproepen die onder de uitzondering van soft opt-in vallen en niet op alle telemarketingoproepen. Het feit dat voorafgaande toestemming is verkregen in het geval van telemarketingoproepen die onder de opt-in-regels vallen, betekent niet noodzakelijkerwijs dat de

⁴ Over het gebruik van die term, zie hieronder, punt 7.

⁵ Over het gebruik van die term, zie hieronder, punt 9.

identiteit van de onderneming uit naam waarvan de telemarketingoproep wordt gedaan, niet wordt verborgen. Ten tweede, en nog fundamenteeler, **is de Autoriteit van mening dat een passief verbod op achterhouding niet volstaat**. De doeltreffendheid van het door de aanvrager beoogde nieuwe systeem berust immers op het vermogen van de ontvanger van telemarketingoproepen om duidelijk de identiteit vast te stellen van de onderneming uit naam waarvan de telemarketingoproep wordt gedaan. Als deze onderneming niet correct kan worden geïdentificeerd, kunnen de ontvangers hun rechten niet correct uitoefenen (zowel de rechten uit hoofde van artikel VI.110 van het WER, zoals herzien in het voorstel, als de rechten die hun door de AVG worden toegekend). De Autoriteit merkt overigens op dat artikel XII.12, 2°, van het WER met betrekking tot reclame via e-mail, zoals geregeld in boek XII van het WER, bepaalt: *"de natuurlijke of rechtspersoon voor wiens rekening de reclame geschiedt, is duidelijk te identificeren"*.

18. In dit verband verzoekt de Autoriteit de aanvrager **artikel 4, 3°, te wijzigen om daarin een actieve verplichting op te nemen om de identiteit bekend te maken van de onderneming uit naam waarvan de telemarketingoproep wordt gedaan**. Deze wijziging zou met name de vorm kunnen aannemen van de volgende wijziging in § 4 van artikel VI.110 van het WER, zoals overwogen in het voorstel: *"Bij een telemarketingoproep moet de identiteit van de onderneming uit naam waarvan de telemarketingoproep wordt gedaan, altijd aan de ontvanger van de oproep worden bekendgemaakt."* De Autoriteit herinnert er bovendien aan dat overeenkomstig de AVG (artikel 13 of 14) de verwerkingsverantwoordelijke een reeks informatie (waaronder de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke) aan de betrokkenen moet verstrekken en dat het aan de verwerkingsverantwoordelijke is om te bewijzen dat de informatie daadwerkelijk aan de betrokkenen is verstrekt.

- Bestaande klanten

19. Ook de situatie van bestaande klanten (dat wil zeggen klanten van wie de gegevens zijn verkregen onder de opt-outregeling) verdient aandacht.
20. Ten eerste stelt de Autoriteit bij lezing van het voorstel voor een nieuw artikel VI.110, § 3, van het WER vast dat de daarin beschreven uitzondering van soft opt-in niet van toepassing kan zijn op bestaande klanten, aangezien de mogelijkheid om zich te verzetten tegen het gebruik van hun elektronische contactgegevens voor telemarketingdoeleinden hun niet is geboden op het moment dat deze werden verzameld, omdat de huidige wetgeving voorziet in een opt-outsysteem. De afgevaardigde van de aanvrager heeft overigens per e-mail van 10 maart 2025 bevestigd dat het inderdaad correct is om te concluderen dat de uitzondering van soft opt-in niet kan worden toegepast op bestaande

klanten.⁶ **De Autoriteit neemt hiervan akte en verzoekt de aanvrager dit in de toelichting bij het voorstel te verduidelijken.**

21. Ten tweede wil de Autoriteit de aanvrager erop wijzen dat de overschakeling van opt-out naar opt-in in de praktijk waarschijnlijk tot gevolg zal hebben dat ondernemingen die telemarketingoproepen naar hun bestaande klanten willen blijven doen, deze zullen contacteren om hun toestemming te verkrijgen. Het is dus te verwachten dat burgers in dezelfde periode een reeks e-mails of andere soorten communicatie⁷ zullen ontvangen waarin om hun toestemming wordt gevraagd. Dit kan door de betrokkenen als opdringerig worden ervaren en een gevoel van vermoeidheid oproepen, waardoor zij de ontvangen berichten niet meer lezen, wat van invloed kan zijn op de geldigheid van de gegeven toestemming. De afgevaardigde van de aanvrager heeft hierover per e-mail van 10 maart 2025 het volgende verklaard: *"Voor de overgang tussen de opt-out en opt-in zal er inderdaad moeten worden bekeken of dat klanten hun toestemming geven via e-mail of dat ze bij de volgende keer dat ze gecontacteerd worden via direct marketing, gewoon hun verzet aantekenen en zich uitschrijven. Men zal hier moeten bekijken wat voor de consumenten en operatoren het meest wenselijk is."* **De Autoriteit neemt akte van het antwoord van de aanvrager.**

- Andere denkpiste

22. Voor het overige is de Autoriteit van mening dat het, ter bescherming van de rust en de privacy van burgers in ruime zin, nuttig zou kunnen zijn dat het voorstel, in aanvulling op de reeds in het voorstel opgenomen regels en de hierboven geformuleerde opmerkingen daarover, voorziet in een **beperking van telemarketingoproepen tot bepaalde tijdvensters**. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat telemarketingoproepen zijn toegestaan van maandag tot en met zaterdag (behalve op feestdagen) tussen 9.30 en 18.30 uur, tenzij de betrokkenen uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven om buiten deze tijdvensters te worden gecontacteerd. In een dergelijk geval zou het bewijs van deze toestemming moeten worden geleverd door de onderneming op wier initiatief de telemarketingoproep wordt gedaan.

OM DEZE REDENEN,

is de Autoriteit van mening dat de volgende aanpassingen in het wetsvoorstel moeten worden aangebracht:

⁶ "Voor bestaande klanten kan de regel gelden dat zij inderdaad de vraag krijgen of zij een opt-in willen doen of niet."

⁷ Over het gebruik van telefonische oproepen als communicatiemiddel verwijst de Autoriteit naar de toelichting bij de punten 13-16.

- vervangen in het voorstel van de woorden "*andere telefonische communicatie met het oog op direct marketing*" door "*telemarketingoproepen*" en invoegen van een definitie van "*telemarketingoproepen*" in artikel I.8 van het WER (punt 7);
- vervangen van de term "boodschap" in het voorstel door de gedefinieerde term "telemarketingoproep" (punt 8);
- uniformeren van de gebruikte terminologie en kiezen tussen de termen "verzender" en "onderneming" (punt 9);
- opheffen of wijzigen van artikel VI.111 van het WER om de samenhang ervan in een opt-insysteem te garanderen (punten 10-11);
- wijzigen van artikel VI.110, eerste lid, van het WER, om erin op te nemen dat de toestemming ondubbelzinnig moet zijn (punt 12);
- bepalen dat het verboden is om telefonische oproepen te doen met het doel toestemming te verkrijgen van de betrokkenen om telemarketingoproepen te ontvangen (punt 13);
- zorgen voor een overgangsperiode tussen de opt-outregeling en de opt-inregeling om telemarketeers:
 - i. de mogelijkheid te bieden om nog een laatste keer telefonisch contact op te nemen met hun bestaande klanten waarvan het nummer niet is opgenomen in de "Bel-me-niet-meer"-lijst om hun toestemming te vragen voor het ontvangen van telemarketingoproepen onder het opt-insysteem (punten 14 en 16); en
 - ii. de tijd te geven om de maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het verzamelen van toestemming in overeenstemming met de AVG gebeurt (punten 15 en 16);
- wijzigen van artikel 4, 3°, om daarin een actieve verplichting op te nemen om de identiteit bekend te maken van de onderneming uit naam waarvan de telemarketingoproep wordt gedaan (punten 17 en 18); en
- verduidelijken in de toelichting bij het voorstel dat de uitzondering van soft opt-in niet van toepassing kan zijn op bestaande klanten (punt 20).

Voor het overige verzoekt de Autoriteit de aanvrager te overwegen om de tijdvensters waarin telemarketingoproepen toegelaten zijn te beperken, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven om buiten deze tijdvensters te worden gecontacteerd (punt 22).



Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
Cédrine Morlière, directeur





Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 23/2025 du 9 avril 2025

Objet: Demande d'avis concernant une *proposition de loi modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et le Code de droit économique pour que les appels publicitaires ne soient autorisés qu'après un consentement explicite* (CO-A-2025-015)

Mots-clés : télémarketing – marketing direct – opt-in

Version originale

Introduction :

L'avis porte sur une proposition de loi dont l'objectif est de modifier les règles applicables aux appels téléphoniques effectués à des fins de marketing direct. Actuellement, les règles encadrant ce type d'appels téléphoniques reposent sur un système dit d'« opt-out », c'est-à-dire qu'ils sont en principe autorisés, sauf si le destinataire de ces appels s'y est opposé. La proposition de loi entend remplacer ce système d'« opt-out » par un système dit d'« opt-in », impliquant que les émetteurs de ces appels doivent obtenir le consentement préalable des personnes concernées afin d'être autorisés à leur passer des appels téléphoniques de marketing direct. Pour ce faire, la proposition de loi prévoit la modification de dispositions de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et du Code de droit économique.

L'Autorité n'a pas de remarques concernant le fond de la proposition, à savoir, la mise en place d'un régime d'opt-in à la réception d'appels de télémarketing. L'Autorité formule cependant plusieurs remarques concernant d'une part, la formulation et cohérence de la proposition et d'autre part, l'effectivité de la mesure envisagée. A ce sujet, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que l'effectivité de l'opt-in est intrinsèquement liée à la capacité des acteurs du télémarketing à recueillir un consentement valable au sens du RGPD et préconise notamment de prévoir une période transitoire entre le régime de l'opt-out et celui de l'opt-in afin (entre autres) de laisser à ces derniers le temps de mettre en place des mesures appropriées à la récolte de consentement valables.

Pour une liste exhaustive des observations, se rapporter au [dispositif](#).

Pour les textes normatifs émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, les avis sont en principe disponibles en français et en néerlandais sur le site Internet de l'Autorité. La « Version originale » est la version qui a été validée.

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de Monsieur Peter De Roover, président de la Chambre des représentants (ci-après « le demandeur »), reçue le 19 février 2025;

Vu les informations complémentaires reçues le 10 et le 24 mars 2025 ;

Émet, le 9 avril 2025, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE

1. En date du 19 février 2025, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité en ce qui concerne une proposition de loi modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et le Code de droit économique pour que les appels publicitaires ne soient autorisés qu'après un consentement explicite (la « **proposition** »).
2. La proposition entend modifier les règles applicables aux appels téléphoniques à intervention humaine effectués à des fins de marketing direct (les « **appels de télémarketing** »).
3. Actuellement, les règles applicables reposent sur un système dit « d'opt-out » ; cela veut dire que les appels de télémarketing sont autorisés, sauf si les personnes destinataires de ces appels s'y sont opposées. Les destinataires ont la possibilité de s'opposer aux appels de télémarketing, soit directement, auprès des émetteurs de ces appels, soit de manière consolidée, en inscrivant leur(s) numéro(s) de téléphone sur la liste « Ne m'appellez plus ! ». Il existe une interdiction de passer un appel de télémarketing à un numéro qui se trouve sur cette liste¹. Cette interdiction est complétée par une obligation de consulter cette liste avant de passer un appel de télémarketing.
4. **La proposition de loi entend remplacer ce système d'opt-out par un système dit d'« opt-in » en vertu duquel les appels de télémarketing seront interdits, sauf si les personnes concernées ont donné leur consentement préalable à être contactées.** La concrétisation du changement du système d'opt-out vers le système d'opt-in, telle qu'envisagée par la proposition, repose notamment sur **l'abrogation de l'article VI.112 du Code de droit économique** (le « **CDE** ») et **la modification de l'article VI.110 du CDE**, afin d'y supprimer les règles relatives à l'opt-out et d'y insérer les règles relatives à l'opt-in. Plus particulièrement, la proposition prévoit que l'article VI.110 du CDE doit être modifié en ce sens :

- le remplacement du deuxième paragraphe par ce qui suit, afin d'introduire la règle générale de l'opt-in :

« §. 2 Le paragraphe 1er² est applicable par analogie avec l'utilisation d'autres communications téléphoniques à des fins de marketing direct. Lors de l'utilisation d'autres communications

¹ Cette interdiction est tempérée par une exception concernant les « appels vers des numéros de téléphone d'abonnés qui ont donné leur accord exprès aux personnes qui font des appels téléphoniques pour des raisons de marketing direct ou au nom desquelles de tels appels sont faits, pour utiliser leurs données personnelles à de telles fins » (article VI. 112, §2 du Code de droit économique).

² Lequel dispose que : « L'utilisation de systèmes automatisés d'appel sans intervention humaine et de télécopieurs à des fins de prospection directe est interdite sans le consentement préalable, libre, spécifique et informé du destinataire des messages. La personne qui a donné son consentement peut le retirer à tout moment, sans donner de motifs et sans qu'aucun frais puisse être mis à sa charge.

téléphoniques à des fins de marketing direct, l'émetteur donne clairement et expressément au destinataire, lors de chaque message, la faculté de s'opposer sans frais et de manière simple à l'utilisation de ses coordonnées. »

- le remplacement du troisième paragraphe par ce qui suit, afin de tempérer la règle de l'opt-in par une exception de soft opt-in :

« §.3 Par dérogation aux paragraphes 1er et 2, un émetteur pouvant démontrer qu'il fait usage de coordonnées électroniques obtenues de ses clients dans le cadre de la vente d'un produit ou d'un service peut, pendant une période de trois ans au maximum après l'achat ou après l'expiration du contrat, utiliser ces coordonnées électroniques pour des communications de marketing direct à des fins commerciales pour des produits ou services analogues que lui-même fournit, pour autant qu'il ait donné clairement et expressément au destinataire la faculté de s'opposer, sans frais et de manière simple, à l'utilisation de ces coordonnées électroniques:

1° au moment où elles sont recueillies;

2° et lors de chaque message envoyé, dans le cas où l'abonné ou l'utilisateur ne se serait pas opposé à leur utilisation au moment de la collecte. »

- Le remplacement du quatrième paragraphe par ce qui suit :

« §.4 Lors de communications de marketing direct à des fins commerciales telles que visées au paragraphe 3, il est interdit de dissimuler l'identité de l'entreprise au nom de laquelle la communication est faite. »

5. La proposition prévoit d'autres modifications visant à assurer la cohérence du système : (i) l'abrogation de l'article I. 8. 48° du CDE proposant une définition de « liste « Ne m'appellez plus ! » »; (ii) l'abrogation de l'article VI. 114 du CDE concernant la gestion et la mise à disposition de la liste « Ne m'appellez plus ! » ; (iii) l'abrogation de la dernière phrase du premier paragraphe et du point 3° du sixième paragraphe de l'article 106/2 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (la « **loi du 13 juin 2005** »), lesquels concernent la mise en place de la liste « Ne m'appellez plus ! » ; et (iv) la modification du point 16° de l'article XV.83 du CDE concernant les sanctions pour non-respect

La charge de la preuve du fait que la communication effectuée au moyen d'une technique mentionnée au présent paragraphe, ou déterminée en application de celui-ci a été sollicitée, incombe à l'émetteur.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, étendre l'interdiction visée à l'alinéa 1^{er} à d'autres techniques de communication que celles y mentionnées, compte tenu de leur évolution. »

des règles relatives au télémarketing (afin notamment de supprimer les références aux dispositions abrogées).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

6. L'Autorité n'a **pas de commentaires à formuler quant au fond de la mesure envisagée** dans la proposition, à savoir le passage d'un régime d'opt-out à un régime d'opt-in pour les appels de télémarketing. D'une part, cela est conforme au droit de l'Union européenne, puisque le législateur européen laisse au législateur national la liberté de choisir entre un système d'opt-out ou d'opt-in.³ D'autre part, un système d'opt-in est *a priori* plus protecteur du droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel des citoyens. Cependant, l'Autorité formule diverses remarques. Un premier groupe de remarques vise à améliorer **la formulation et la cohérence de la proposition**. Un deuxième groupe de remarques porte sur **l'effectivité de la mesure proposée** en prenant en compte les exigences du RGPD.

a. Formulation et cohérence de la proposition

- Les « autres communications téléphoniques à des fins de marketing direct »

7. La proposition désigne les appels de télémarketing par les mots « *autres communications téléphoniques à des fins de marketing direct* ». L'Autorité comprend que ces mots visent en réalité les appels téléphoniques avec intervention humaine effectués à des fins de marketing direct, ce que la déléguée du demandeur a confirmé par e-mail du 10 mars 2025. L'Autorité estime que ceci ne ressort pas clairement des mots « *autres communications téléphoniques à des fins de marketing direct* », en particulier pour des personnes qui ne sont pas expertes sur la question des communications de marketing direct. Par exemple, l'expression « communication téléphonique » peut, dans son acception générale, viser des SMS (en plus des appels téléphoniques). Or, le marketing direct par SMS est déjà réglementé à l'article XII.13 du CDE et la proposition n'entend pas apporter de changement sur ce point. Une personne qui ne connaît pas très bien les différentes règles en vigueur pourrait être induite en erreur par l'utilisation de l'expression « *autres communications téléphoniques à des fins de marketing direct* » et penser que cela vise également les SMS. **Afin d'améliorer la clarté et lisibilité de la proposition, l'Autorité invite le demandeur à remplacer les mots « autres communications téléphoniques à des fins de marketing direct » par « appels de télémarketing » et à insérer une définition pour « appels de télémarketing » à l'article I.8 du CDE.** Cette

³ Voir l'article 13.3 de la directive 2002/58 du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.

définition pourrait par exemple être rédigée comme suit : « *appel de télémarketing : un appel téléphonique avec intervention humaine effectué à des fins de marketing direct* ».

- Le « message »

8. La deuxième phrase de l'article 4, 1° de la proposition est formulée comme suit : « *Lors de l'utilisation d'autres communications téléphoniques à des fins de marketing direct, l'émetteur donne clairement et expressément au destinataire, lors de chaque message, la faculté de s'opposer sans frais et de manière simple à l'utilisation de ses coordonnées* ». Afin de clarifier ce que le demandeur entend par le terme « message », l'Autorité lui a demandé de confirmer que ce terme visait les appels téléphoniques avec intervention humaine à des fins de marketing direct, ce que la déléguée du demandeur a confirmé par e-mail du 24 mars 2025. **Dans ce contexte, l'Autorité invite le demandeur à remplacer le terme « message », qui peut prêter à confusion, par le terme défini « appel de télémarketing »** (dans la mesure où le demandeur suit la recommandation de l'Autorité formulée au point précédent de définir cette notion). **Ces développements et cette recommandation s'appliquent mutatis mutandis à l'emploi du terme message à l'article 4, 2° de la proposition** (lorsqu'il est fait état de « *chaque message envoyé* »).

- Les notions d'émetteur et d'entreprise

9. On retrouve à deux reprises le terme « émetteur » (article 4,1° (proposition de nouvel article VI.110, §2 du CDE) et article 4,2° (proposition de nouvel article VI.110, §3 du CDE)) et une fois celui d'« entreprise » (article 4,3° (proposition de nouvel article VI.110, §4 du CDE)) pour désigner ce qui semble être une même personne, à savoir, la personne à l'initiative de laquelle les appels de télémarketing sont passés. Par souci de clarté, **l'Autorité recommande d'unifier la terminologie utilisée et de choisir entre les termes « émetteur » et « entreprise »**. Afin de poser son choix, l'Autorité recommande au demandeur de prendre en compte le fait que le terme « entreprise » est déjà défini à l'article I.8, 39° du CDE et que le terme « émetteur » n'est pas défini (si ce terme est retenu, l'Autorité recommande donc de le définir pour éviter toute incertitude quant à sa portée).

- La situation de l'article VI.111 du CDE

10. En revoyant le projet, l'Autorité a constaté qu'aucune modification de l'article VI.111 du CDE n'était prévue. Cet article dispose que :

« Chaque opérateur informe son abonné et l'utilisateur de la possibilité d'indiquer à tout moment qu'ils s'opposent à l'utilisation du ou des numéros de téléphone qui leur sont attribués »

à des fins de marketing direct par téléphone. Lors de la conclusion du contrat, l'opérateur attire l'attention de l'abonné et de l'utilisateur sur ce droit de manière expresse et particulière.

Chaque opérateur mentionne également le site internet de la base de données de numéros centrale, visée à l'article 106/2 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, ainsi que le numéro de téléphone via lequel l'abonné et l'utilisateur peuvent exercer leur droit d'opposition, tel que visé à l'alinéa 1^{er}.

Les informations visées aux alinéas 1 et 2 sont mentionnées au moins sur le site internet et dans les conditions générales de l'opérateur. Ces mentions sont facilement et rapidement accessibles et clairement visibles. »

11. L'Autorité a interrogé le demandeur afin de savoir s'il était prévu d'abroger ou de modifier l'article VI.111 du CDE dans le cadre de la mise en œuvre du système d'opt-in. Par e-mail du 10 mars, la déléguée du demandeur a répondu que : « *Het lijkt ons wel nuttig dat artikel VI.111 in de wet blijft staan, aangezien het voorziet dat operatoren bepaalde informatie op hun website plaatsen, wat goed zal blijven voor de transparantie naar de consument toe* ». L'Autorité a réinterrogé la déléguée du demandeur sur ce point étant donné qu'il serait à tout le moins pertinent de modifier la référence, dans l'alinéa 2, au « *numéro de téléphone via lequel l'abonné et l'utilisateur peuvent exercer leur droit d'opposition, tel que visé à l'alinéa 1^e* » puisqu'il s'agit du numéro de téléphone via lequel une personne peut exercer son opt-out dans le régime actuel. Par e-mail du 24 mars 2025, la déléguée du demandeur a répondu ce qui suit : « *We hebben dit artikel inderdaad verder bekeken en zouden daar wijzigingen aan moeten doen. We zijn het er nog niet over eens om het volledig te schrappen of te wijzigen zoals u voorstelt, maar er zal via amendement wel zeker nog een aanpassing aan worden gedaan. We kunnen eventueel de verplichting voor telecomoperatoren om nog te informeren in een ander artikel toevoegen* ». **L'Autorité prend acte de cette réponse.**

b. Effectivité de la mesure proposée

- Consentement

12. L'opt-in requiert l'obtention du consentement préalable des destinataires des appels de télémarketing à la réception d'appels de télémarketing. Par conséquent, les personnes qui doivent être considérées comme les responsables du traitement au sens de l'article 4.7 du RGPD concernant les appels de télémarketing doivent être en mesure de démontrer qu'elles ont obtenu un consentement qui est libre, spécifique, éclairé et univoque au sens de l'article 4.11 du RGPD (un « **consentement valable** »). Actuellement, l'article VI.110, §1^{er}, al. 1^{er}, dont la proposition prévoit qu'il s'appliquera aux appels de télémarketing, prévoit que le consentement doit être « *libre, spécifique et informé* ». L'Autorité

remarque que cette disposition omet l'exigence d'univocité présente dans le RGPD et dans ce contexte, invite le demandeur à **modifier l'article VI.110, al. 1^{er} du CDE, afin d'y refléter cette exigence**. Cet alinéa serait donc rédigé de la sorte : « *l'utilisation de systèmes automatisés d'appel sans intervention humaine et de télécopieurs à des fins de prospection directe est interdite sans le consentement préalable, libre, spécifique, univoque et informé du destinataire des messages* ».

13. Par ailleurs, l'Autorité estime qu'afin d'éviter que la mesure envisagée ne soit contre-productive, **il serait judicieux que la proposition prévoie qu'il est interdit de passer des appels téléphoniques aux fins d'obtenir le consentement des personnes concernées à recevoir des appels de télémarketing**. Ceci aurait pour objectif de répondre aux préoccupations suivantes:

- Permettre ce genre d'appels résulterait en pratique en une situation moins favorable pour les personnes qui ne désirent jamais être dérangées par des appels de télémarketing et qui sont à l'heure actuelle inscrites sur la liste « Ne m'appellez plus ! ». En effet, dans un tel scénario, ces personnes seraient importunées par des appels téléphoniques alors qu'actuellement, leur inscription sur la liste « Ne m'appellez plus ! » les préserve (en principe) de ce genre d'appels. L'Autorité souligne à ce propos que, selon les développements de la proposition, 286 421 numéros ont été enregistrés sur cette liste entre le 1^{er} janvier 2021 et le 8 avril 2024.
- Permettre ce genre d'appels aurait pour conséquence de vider en partie la proposition de son sens. En effet, les développements précédant la proposition précisent que : « *Dans le cadre du système d'opt-in, on a la certitude, [...] que si une personne est appelée, c'est parce qu'elle y a donné son consentement ou qu'il existe une relation client* (l'Autorité précise que la 2^{ème} partie de l'alternative vise l'exception de soft opt-in) ». L'Autorité constate que ce résultat ne pourrait être atteint s'il était autorisé de passer des appels téléphoniques afin de recueillir le consentement. Par ailleurs, il ne peut être exclu que certains acteurs du télémarketing utilisent ce genre d'appels pour contourner l'interdiction de passer des appels de télémarketing sans consentement préalable, en déguisant leurs appels de télémarketing en appels téléphoniques à des fins d'obtention du consentement aux appels de télémarketing.

14. Dans ce contexte, l'Autorité invite le demandeur à **ajouter un nouveau paragraphe entre les paragraphes 2 et 3 de l'article VI.110 du CDE tel que révisé à l'article 4 de la proposition afin de refléter cet point**. Ce nouveau paragraphe pourrait par exemple être rédigé comme suit : « *Il est interdit de passer des appels téléphoniques afin d'obtenir le consentement à la réception d'appels de télémarketing⁴* ». **Cette règle pourrait être tempérée durant une période transitoire raisonnable, en ce qui concerne les clients existants dont le numéro n'est pas**

⁴ Sur l'emploi de ce terme, voir ci-dessous, §. 7.

enregistré sur la liste « Ne m'appellez plus ! », afin de permettre aux entreprises de prendre un dernier contact (avant l'entrée en vigueur du régime de l'opt-in) par appel téléphonique avec ces derniers en vue de récolter leur consentement ou leur opposition à recevoir des appels de télémarketing sous le régime de l'opt-in.

15. **L'Autorité considère que la mise en place d'une période transitoire permettrait également de renforcer l'efficacité et le respect du régime de l'opt-in.** En effet, ce régime ne peut être efficace que dans la mesure où les responsables du traitement sont en mesure de collecter un consentement valable et de conserver la preuve de l'obtention de ce consentement. Actuellement, les acteurs du télémarketing n'ont pas de mesures en place pour collecter les consentements à recevoir des appels de télémarketing, vu que le système repose sur l'opt-out. La mise en œuvre du régime d'opt-in requiert donc que ces derniers mettent en œuvre des mesures permettant de collecter un consentement valable (et d'en conserver la preuve) et y affectent les ressources nécessaires.

16. Dans ce contexte, afin de répondre aux préoccupations mentionnées ci-dessus (paragraphe 14 et 15, **L'Autorité recommande au demandeur de prévoir, dans la proposition, une période transitoire, d'une durée raisonnable (dont le caractère raisonnable sera à justifier dans les développements de la proposition), entre le régime actuel et le régime envisagé. L'Autorité prend à ce propos acte de la réponse de la déléguée du demandeur** reçue le 24 mars 2025 par e-mail relativement à l'opportunité de prévoir une période transitoire : « *Tot slot begrijpen we nog steeds jullie bedenkingen in verband met de overgangstermijn. Daar zitten we zelf ook nog mee en kunnen we helaas geen sluitend antwoord bieden. We onderzoeken daar ook nog verder hoe Nederland dat heeft aangepakt en we voorzien daar nog gesprekken met de operatoren* ».

 - Identité de l'entreprise au nom de laquelle l'appel de télémarketing est fait

17. L'article 4, 3° de la proposition prévoit que lors des appels de télémarketing visés par l'exception de soft opt-in, il est interdit de dissimuler l'identité de l'entreprise⁵ au nom de laquelle la communication est faite. Tout d'abord, l'Autorité s'interroge sur la raison pour laquelle la règle s'applique uniquement aux appels de télémarketing relevant de l'exception de soft opt-in et non à l'ensemble des appels de télémarketing. Le fait d'avoir obtenu un consentement préalable, dans le cas des appels de télémarketing soumis à la règle de l'opt-in, n'a pas pour conséquence nécessaire que l'identité de l'entreprise au nom de laquelle l'appel de télémarketing est fait ne serait pas dissimulée. Ensuite, et de façon plus fondamentale, **L'Autorité considère qu'il n'est pas suffisant de prévoir une interdiction passive de dissimulation.** L'efficacité du nouveau système envisagé par le demandeur repose en effet notamment sur la capacité du destinataire des appels de télémarketing à identifier clairement l'identité

⁵ Sur l'emploi de ce terme, voir ci-dessous, §. 9.

de l'entreprise au nom de laquelle l'appel de télémarketing est passé. A défaut de pouvoir identifier correctement cette entreprise, les destinataires ne seraient pas en mesure de correctement mettre en œuvre leurs droits (tant ceux que leur confèreraient l'article VI.110 du CDE tel que revu dans la proposition que ceux que le RGPD leur octroie). L'Autorité observe d'ailleurs que s'agissant de la publicité par courrier électronique telle que règlementée au livre XII du CDE, l'article XII.12, 2° du CDE prévoit que : « *la personne physique ou morale pour le compte de laquelle la publicité est faite est clairement identifiable* ».

18. Dans ce contexte l'Autorité invite le demandeur à **modifier l'article 4, 3° afin d'y inclure une obligation active de divulguer l'identité de l'entreprise au nom de laquelle l'appel de télémarketing est fait**. Cette modification pourrait notamment prendre la forme de la modification suivante au §.4 de l'article VI.110 du CDE tel qu'envisagé dans la proposition : « *Lors d'un appel de télémarketing, l'identité de l'entreprise au nom de laquelle l'appel de télémarketing est passé doit toujours être divulguée au destinataire de l'appel* ». L'Autorité rappelle pour le surplus qu'en application du RGPD (article 13 ou 14), le responsable du traitement doit fournir toute une série d'informations (en ce compris l'identité du responsable du traitement) aux personnes concernées et qu'il appartiendra au responsable du traitement de se réserver la preuve que l'information a bien été fournie aux personnes concernées.

- Clients existants

19. La situation des clients existants (c'est-à-dire, des clients dont les données ont été obtenues sous le régime de l'opt-out) mérite également qu'on s'y attarde.
20. Premièrement, l'Autorité constate, à la lecture de la proposition de nouvel article VI.110, §.3 du CDE que l'exception de soft opt-in qui y est décrite ne pourra s'appliquer aux clients existants dès lors que la faculté de s'opposer à l'utilisation de leurs coordonnées électroniques à des fins de télémarketing au moment de la collecte ne leur a pas été offerte étant donné que la législation actuelle prévoit un système d'opt-out. La déléguée du demandeur a d'ailleurs confirmé par e-mail du 10 mars 2025 qu'il était en effet correct de conclure que l'exception de soft opt-in ne pourra pas être mise en œuvre pour des clients existants.⁶ **L'Autorité en prend acte et invite le demandeur à préciser ceci dans les développements qui précèdent la proposition.**
21. Deuxièmement, l'Autorité souhaite attirer l'attention du demandeur sur le fait qu'en pratique, le basculement de l'opt-out vers l'opt-in aura pour conséquence probable que les entreprises souhaitant continuer à passer des appels de télémarketing à leurs clients existants contacteront ces derniers afin

⁶ « *Voor bestaande klanten kan de regel gelden dat zij inderdaad de vraag krijgen of zij een opt-in willen doen of niet* ».

d'obtenir leur consentement. Il faut donc s'attendre à ce que les citoyens reçoivent une série d'e-mails ou autres types de communications⁷ destinées à recueillir leur consentement durant une même période. Ceci est susceptible d'être perçu comme intrusif par les personnes concernées et de générer un sentiment de lassitude menant ces dernières à ne pas lire les communications qu'elles reçoivent, ce qui peut avoir un impact sur la validité du consentement fourni. La déléguée du demandeur a précisé à ce sujet, par e-mail du 10 mars 2025 ce qui suit : « *Voor de overgang tussen de opt-out en opt-in zal er inderdaad moeten worden bekeken of dat klanten hun toestemming geven via e-mail of dat ze bij de volgende keer dat ze gecontacteerd worden via direct marketing, gewoon hun verzet aantekenen en zich uitschrijven. Men zal hier moeten bekijken wat voor de consumenten en operatoren het meest wenselijk is* ». **L'Autorité prend acte de la réponse du demandeur.**

- Autre piste de réflexion

22. Pour le surplus, l'Autorité estime qu'afin de préserver la quiétude et la vie privée au sens large des citoyens, il pourrait être utile que la proposition prévoie, en complément des règles déjà contenues dans la proposition et des commentaires s'y rapportant formulés ci-dessus, **la limitation des appels de télémarketing à certains créneaux**. Par exemple, il pourrait être prévu que les appels de télémarketing sont autorisés du lundi au samedi (excepté jours fériés) entre 9h30 et 18h30, sauf consentement exprès des personnes concernées à être contactées en dehors de ces créneaux. Dans une telle hypothèse, la preuve de ce consentement incomberait à l'entreprise à l'initiative de laquelle l'appel de télémarketing est effectué.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que les modifications suivantes doivent être apportées à la proposition :

- remplacer, dans la proposition, les mots « *autres communications téléphoniques à des fins de marketing direct* » par « *appels de télémarketing* » et insérer une définition pour « *appels de télémarketing* » à l'article I.8 du CDE (§. 7) ;
- remplacer, dans la proposition, le terme « message » par le terme défini « appel de télémarketing » (§. 8) ;
- unifier la terminologie utilisée et choisir entre les termes « émetteur » et « entreprise » (§. 9) ;

⁷ Sur l'utilisation des appels téléphoniques comme moyen de communication, l'Autorité renvoie vers les développements des §§. 13-16.

- abroger ou modifier l'article VI.111 du CDE afin de garantir sa cohérence dans un système d'opt-in (§§. 10-11) ;
- modifier l'article VI.110, al. 1^{er} du CDE, afin d'y insérer que le consentement doit être univoque (§. 12) ;
- prévoir qu'il est interdit de passer des appels téléphoniques aux fins d'obtenir le consentement des personnes concernées à recevoir des appels de télémarketing (§. 13) ;
- prévoir une période transitoire entre le régime d'opt-out et celui d'opt-in afin de laisser aux acteurs du télémarketing :
 - i. la possibilité de prendre un dernier contact téléphonique avec leurs clients existants dont le numéro n'est pas enregistré sur la liste « Ne m'appellez plus ! » afin de solliciter leur consentement à recevoir des appels de télémarketing sous le régime de l'opt-in (§. 14 et 16) ; et
 - ii. le temps de mettre en place les mesures requises pour garantir que la collecte des consentements se fait dans le respect du RGPD (§. 15 et 16) ;
- modifier l'article 4, 3° afin d'y inclure une obligation active de divulguer l'identité de l'entreprise au nom de laquelle l'appel de télémarketing est fait (§. 17 et 18) ; et
- préciser, dans les développements qui précèdent la proposition, que l'exception de soft opt-in ne pourra pas s'appliquer pour les clients existants (§. 20).

Pour le surplus, l'Autorité invite le demandeur à considérer la possibilité de limiter les créneaux durant lesquels il est permis de passer des appels de télémarketing à défaut d'avoir obtenu le consentement exprès de la personne concernée à être contactée en dehors de ces créneaux (§. 22).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
Cédrine Morlière, Directrice

