



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 02/2026 du 12 janvier 2026

Objet : Avis concernant une proposition de loi modifiant le Code de droit économique afin de lutter plus efficacement contre le démarchage téléphonique intempestif (CO-A-2025-188).

Version originale

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

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier ses 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 5 novembre 2025 ;

Vu les informations complémentaires reçues les 27 et 28 novembre 2025 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 12 janvier 2026, l'avis suivant :

L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La « Version originale » est la version qui a été validée.

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE

a. Contenu de la proposition

1. En date du 5 novembre 2025, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité en ce qui concerne une proposition de loi modifiant le Code de droit économique afin de lutter plus efficacement contre le démarchage téléphonique intempestif (la « **proposition** »).¹
2. La proposition entend consacrer une interdiction (assortie d'une exception) de démarcher « *téléphoniquement ou par toute autre technique de communication [...] un consommateur qui n'a pas exprimé son consentement [...]* ». Le délégué du demandeur a précisé, par e-mail du 27 novembre 2025 que : « *Monsieur DE SMET² entend viser toute forme de communication qui inclut dans le chef de la société ou l'organisation qui démarche de manière abusive, l'usage d'un numéro de téléphone fixe ou portable d'un consommateur ou d'une consommatrice, en ce compris les SMS, WhatsApp [...]*³ ».
3. Plus particulièrement, la proposition prévoit de remplacer l'actuel article VI.110, §. 1^{er} du Code de droit économique (le « **CDE** ») par le texte suivant :

« 1er. Il est interdit de démarcher téléphoniquement, ou par toute autre technique de communication, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers agissant pour son compte, un consommateur qui n'a pas exprimé préalablement son consentement à faire l'objet de prospections commerciales par ce moyen.

Pour l'application du présent article, on entend par consentement toute manifestation de volonté libre, spécifique, éclairée, univoque et révocable par laquelle une personne accepte, par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant soient utilisées aux fins de prospection commerciale par voie téléphonique. Les conditions prévues à l'article 7 du règlement (UE) n° 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 (règlement général sur la protection des données) s'appliquent.

¹ La [proposition](#) est disponible sur le site de la Chambre (Doc 56, 1081/001).

² M. De Smet est le député à l'origine de la proposition.

³ La réponse du délégué du demandeur identifiait également les « mailings » mais, suite à une question de l'Autorité relative à la portée de ce terme et à l'existence d'un lien avec l'utilisation d'un numéro de téléphone, ce dernier a précisé par la suite qu'il ne fallait plus prendre en compte les « mailings ».

Il appartient à l'émetteur d'apporter la preuve que le consentement du consommateur a été recueilli dans les conditions fixées au deuxième alinéa du présent paragraphe.

L'interdiction prévue au premier alinéa n'est pas applicable lorsque la sollicitation intervient dans le cadre de l'exécution d'un contrat en cours et a un rapport direct avec l'objet de ce contrat, y compris lorsqu'il s'agit de proposer au consommateur des produits ou des services afférents ou complémentaires à l'objet du contrat en cours ou de nature à améliorer ses performances ou sa qualité ».

4. La proposition entend assortir cette interdiction d'une sanction de niveau 4. Elle prévoit à cet effet l'abrogation de l'article XV.83, al. 1^{er}, 16^o du CDE, lequel établit actuellement une sanction de niveau 2 pour les violations des articles VI.110 à VI.115 et des arrêtés pris en exécution de l'article VI.114, et la création d'un nouvel article XV.85/1, 2^o établissant une sanction de niveau 4 pour les violations des articles VI.110 à VI.115 du CDE.

b. Cadre juridique actuel

5. Afin de bien comprendre le contexte plus large dans lequel la proposition s'inscrit, l'Autorité estime qu'il convient de brièvement⁴ rappeler la complexité du cadre légal existant.
6. A l'heure actuelle, la prospection directe par communication électronique est réglementée par l'article 13 de la directive 2002/58 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (la « **directive e-privacy** »), lequel est transposé en droit national dans divers articles du CDE et leurs arrêtés d'exécution. De manière générale, 3 régimes différents peuvent être identifiés en fonction du moyen de communication utilisé pour effectuer la communication.
7. Premièrement, l'article VI.110, §. 1^{er} du CDE, qui transpose partiellement l'article 13.1 de la directive e-privacy, prévoit une interdiction d'utilisation de **systèmes automatisés d'appel sans intervention humaine et de télécopieurs** à des fins de prospection directe, sauf si le consentement préalable, libre, spécifique et informé du destinataire des messages a été recueilli. Cette interdiction vise en particulier la prospection par appels téléphoniques sans intervention humaine (par exemple, automates) et la prospection par fax.

⁴ Il ne s'agit pas d'un aperçu exhaustif et l'Autorité invite le demandeur à se renseigner sur et à consulter les dispositions légales identifiées dans ce résumé. A cet égard, l'Autorité invite le demandeur à consulter son projet de [recommandation 01/2025 relative aux traitements de données à caractère personnel](#) (en cours de finalisation) et en particulier ses annexes 1 et 2.

8. Deuxièmement, les articles VI. 110, §. 2 et 3, VI. 111, VI.112 et VI. 114 du CDE, qui transposent l'article 13.3 de la directive e-privacy, mettent en place un régime d'opt-out en ce qui concerne **les appels téléphoniques avec intervention humaine effectués** à des fins de prospection commerciale. En vertu de ces dispositions, ces appels sont autorisés, sauf si leurs destinataires s'y sont opposés, soit directement auprès des émetteurs de ces appels, soit de manière générale, en inscrivant leur(s) numéro(s) de téléphone sur la liste « Ne m'appellez plus ! ».

9. Troisièmement, l'article XII.113 du CDE, qui transpose partiellement l'article 13.1 de la directive e-privacy, interdit « *l'utilisation du courrier électronique à des fins de publicité [...] sans le consentement préalable, libre, spécifique et informé du destinataire des messages* ». Cette interdiction est tempérée par **l'exception dite de « soft opt-in »**, mise en œuvre par l'arrêté royal du 4 avril 2003 visant à réglementer l'envoi de publicités par courrier électronique (l' « **arrêté royal du 4 avril 2003** »). En particulier, l'article 1er, 1° de cet arrêté, qui transpose l'article 13.2 de la directive e-privacy, prévoit que : « [...] *tout prestataire est dispensé de solliciter le consentement préalable à recevoir des publicités par courrier électronique auprès de ses clients, personnes physiques ou morales, lorsque chacune des conditions suivantes est remplie: a) il a obtenu directement leurs coordonnées électroniques dans le cadre de la vente d'un produit ou d'un service, dans le respect des exigences légales et réglementaires relatives à la protection de la vie privée; b) il exploite lesdites coordonnées électroniques à des fins de publicité exclusivement pour des produits ou services analogues que lui-même fournit; c) il fournit à ses clients, au moment où leurs coordonnées électroniques sont recueillies, la faculté de s'opposer, sans frais et de manière simple, à une telle exploitation* ».

10. Le CDE contient des définitions des notions de « publicité »⁵ et de « courrier électronique » telles qu'utilisées dans l'article XII.113 du CDE. En particulier, l'article I.18.2° du CDE précise que le courrier électronique est « *tout message sous forme de texte, de voix, de son ou d'image envoyé par un réseau public de communications qui peut être stocké dans le réseau ou dans l'équipement terminal du destinataire jusqu'à ce que ce dernier le récupère* ».⁶ **Cette définition couvre sans conteste les e-mails et les SMS.** Selon le SPF Économie, cette définition couvrirait également « *l'utilisation du « chat », de la vidéoconférence ou de la téléphonie vocale sur l'internet [...] [ainsi que] les messages laissés sur répondeurs téléphoniques ou sur boîtes vocales* ».⁷ L'Autorité s'interroge cependant sur l'inclusion de la vidéoconférence ou de la téléphonie vocale sur internet dans cette liste, étant donné que dans ces cas d'utilisation de ces techniques, il n'est pas satisfait au critère du stockage dans l'équipement terminal du destinataire jusqu'au moment de la récupération du message par le

⁵ L'article I.18.6° du CDE définit la publicité comme étant : « *toute forme de communication destinée à promouvoir, directement ou indirectement, des biens, des services ou l'image d'une entreprise, d'une organisation ou d'une personne ayant une activité commerciale, industrielle ou artisanale ou exerçant une activité réglementée* ».

⁶ Cette définition est issue de la loi du 11 mars 2003 sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information (article 2, 2°).

⁷ Brochure « Le spam en 23 questions & réponses », Septembre 2019, disponible via [ce lien](#).

destinataire. Par ailleurs, il semblerait plus logique d'appliquer à la téléphonie vocale sur internet les mêmes règles que celles applicables à la téléphonie classique puisqu'à l'heure actuelle, il est possible d'utiliser la téléphonie par internet (voix sur IP) pour appeler des numéros de téléphones fixes ou portables. En tout état de cause, l'Autorité considère qu'**une clarification du législateur fédéral sur l'encadrement du démarchage via des services nécessitant une connexion à internet ou à un réseau cellulaire⁸, comme les services de voix sur IP, de messagerie instantanée, ou encore de vidéoconférence serait la bienvenue.**

c. Avis précédents de l'Autorité

11. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'elle a récemment rendu des avis sur le sujet du démarchage téléphonique. En 2023, dans son avis 120/2003, l'Autorité s'est prononcée sur un avant-projet de loi à la suite duquel les dernières modifications législatives relatives au démarchage téléphonique ont été adoptées.⁹ Plus tôt cette année, l'Autorité s'est également prononcée dans son avis 23/2025 sur une proposition de loi visant à mettre en place un système d'opt-in pour le démarchage téléphonique.¹⁰ Étant donné que la proposition prévoit également la mise en place d'un système d'opt-in, l'Autorité recommande au demandeur de prendre connaissance de l'avis 23/2025 en ce qui concerne la réforme qu'il envisage relativement au démarchage téléphonique.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Champ d'application matériel et cohérence du cadre normatif

12. Tout d'abord, l'Autorité observe que, s'il ne fait aucun doute, à la lecture des développements et du nouvel article VI.110, §.1^{er} que la proposition entend mettre en œuvre, que le demandeur vise le démarchage téléphonique classique (à savoir, les appels téléphoniques à intervention humaine opérés à des fins de marketing direct via le réseau d'un opérateur traditionnel de téléphonie), la proposition ne précise pas ce qu'il faut entendre lorsqu'elle vise « toute autre technique de communication ». **Dans ce contexte, l'Autorité estime qu'il appartient au demandeur d'identifier clairement le champ d'application matériel de la proposition** (en d'autres termes, quelles sont les techniques de communication que la proposition entend viser).

⁸ Par exemple, une connexion 4G ou 5G.

⁹ Avis 120/2023 du 18 juillet 2023 concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et modifiant les dispositions relatives aux communications non souhaitées dans le Code de droit économique, disponible [ici](#).

¹⁰ Avis 23/2025 du 9 avril 2025 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, disponible [ici](#).

13. Ensuite, **l'Autorité invite le demandeur à prendre en compte l'existence des règles qui sont déjà applicables aux techniques que le demandeur entend viser** dans son exercice de détermination du champ d'application matériel de la proposition, et renvoie à cet effet le demandeur vers les paragraphes 5 à 10 du présent avis reprenant un rappel succinct du cadre légal actuel. Un tel exercice est indispensable, puisqu'il permet de déterminer, d'une part, s'il existe des normes supérieures qui s'opposeraient à l'inclusion d'une technique de communication spécifique dans le champ d'application matériel de la proposition et, d'autre part, d'identifier les dispositions législatives existantes à modifier ou abroger afin de garantir la cohérence du cadre normatif.
14. S'agissant du premier point, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que les règles applicables au démarchage par SMS, technique identifiée par le délégué du demandeur comme devant faire partie du champ d'application matériel de la proposition (voir paragraphe 2 ci-dessus), ne sont pas compatibles avec les règles envisagées par la proposition. En effet, comme expliqué au paragraphe 9 ci-dessus, l'article 13.2 de la directive e-privacy consacre l'exception de soft opt-in, exception qui ne se retrouve pas clairement dans la proposition. Le droit européen ayant primauté sur le droit national, une loi belge ne pourrait avoir pour effet de supprimer l'exception de soft opt-in. L'Autorité souligne à cet égard que si l'interdiction prévue à la proposition du nouvel article VI.110, §. 1^{er}, alinéa 4 du CDE entend viser les communications relevant du champ d'application de l'exception prévue à l'article 13.2 de la directive e-privacy, il faudrait reformuler cette interdiction afin qu'elle s'aligne avec le prescrit de cet article 13.2.
15. S'agissant du second point, l'Autorité constate que la proposition ne prévoit pas de modifier de façon appropriée les règles existantes. Par exemple, pour ce qui concerne le démarchage téléphonique classique, que la proposition vise clairement, la proposition prévoit de modifier l'article VI.101, §.1^{er} du CDE, lequel vise, comme expliqué au paragraphe 7, la prospection directe via des systèmes automatisés d'appel sans intervention humaine et des télécopieurs, mais ne prévoit ni la modification de l'article VI.101, §.2 qui prévoit les règles actuellement applicables au démarchage téléphonique classique (comme expliqué au paragraphe 8), ni les autres dispositions du CDE ou de la loi du 13 juillet 2005 relative aux communications électroniques portant sur (l'organisation de) la liste « Ne m'appellez plus ! ». Cela veut notamment dire que, si le CDE était adapté tel que le prévoit actuellement la proposition, le paragraphe 1^{er} de l'article VI.110 prévoirait un système d'opt-in pour le démarchage téléphonique alors que le paragraphe 2 de cette même disposition prévoirait un système d'opt-out. Ceci générerait une incohérence qui serait source d'une grande incertitude quant aux règles applicables.
16. Par ailleurs, l'Autorité estime que, dans un souci de clarté et lisibilité, **la proposition du nouvel article VI.110, §.1^{er}, al.2 devrait se limiter à préciser que le consentement doit s'entendre au sens du consentement tel que visé à l'article 4.11 du RGPD (que la proposition**

paraphrase actuellement) et que ce consentement doit donc répondre aux conditions de l'article 7 du RGPD. Il pourrait par exemple être formulé comme suit : « *Pour l'application du présent article, on entend par consentement le consentement au sens de l'article 4.11 du règlement (UE) n° 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 (règlement général sur la protection des données), lequel est soumis aux conditions reprises à l'article 7 de ce règlement.* »

17. Concernant le consentement, l'Autorité estime que **la proposition devrait également clarifier si le consentement doit être spécifique au démarchage par l'émetteur de la communication ou si un consentement général collecté (par exemple) par un courtier en données (ou une de ses sources) à des fins de prospection commerciale est suffisant** et dans ce cas, dans le respect de quelles conditions.
18. Enfin, toujours dans un souci de clarté et lisibilité, l'Autorité considère que **le demandeur devrait unifier la terminologie de sa proposition.** Actuellement, l'article VI.110, §.1er du CDE tel que formulé dans la proposition reprend les termes « démarchage », « prospection commerciale », et « sollicitation commerciale ». L'article VI.110 du CDE (auquel la proposition n'apporte pas de modifications) mentionne pour sa part le « marketing direct ». Ni la proposition, ni les développements n'indiquent que le demandeur ferait une distinction quant à la portée de ces termes. Dans ce contexte, la cohérence de la proposition serait renforcée par l'usage d'une terminologie unifiée. L'Autorité considère que, dans la mesure où la version française du RGPD et de la directive e-privacy reprennent la notion de « prospection commerciale », cette dernière pourrait être retenue dans la version française de la proposition, tout comme la notion de « marketing direct » que l'on retrouve dans les versions anglaises de ces textes.¹¹ S'agissant de la version néerlandaise, la notion de « direct marketing » pourrait être retenue.

b. Analyse de la proposition en ce qui concerne le démarchage téléphonique

19. Étant donné que les développements de la proposition et la proposition visent clairement le démarchage téléphonique classique, les paragraphes qui suivent analysent la proposition en partant de

¹¹ L'Autorité préfère la notion de « marketing direct » dès lors que le terme « prospection » mentionné aux considérants 47 et 70 et à l'article 21.2 du RGPD, est généralement compris comme visant uniquement l'action de démarcher de nouveaux clients, distinguant ainsi entre les prospects et les clients existants. Or, les règles du RGPD applicables au marketing n'opèrent pas une telle distinction. La version anglaise du RGPD, laquelle est la version originale, fait d'ailleurs seulement mention de « direct marketing ».

l'hypothèse où le démarchage prend la forme d'un appel téléphonique à intervention humaine via le réseau d'un opérateur traditionnel de téléphonie.

20. L'Autorité tient à préciser que le fond de la mesure proposée, à savoir passer d'un régime d'opt-out à un régime d'opt-in pour le démarchage téléphonique n'appelle pas de commentaire. 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.¹² 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.
21. Cependant, l'Autorité souhaite exprimer certaines réserves quant à la manière dont la proposition envisage de mettre en œuvre le régime de l'opt-in.
 - Comme déjà précisé ci-dessus au paragraphe 15, la proposition ne prend pas en compte le cadre normatif existant et ne prévoit pas l'abrogation des dispositions qui mettent en œuvre l'actuel régime de l'opt-out (à savoir le §2 de l'article VI 110 du CDE).
 - L'exception prévue (l'opt-in ne s'applique pas « *lorsque la sollicitation intervient dans le cadre de l'exécution d'un contrat en cours et a un rapport direct avec l'objet de ce contrat, y compris lorsqu'il s'agit de proposer au consommateur des produits ou des services afférents ou complémentaires à l'objet du contrat en cours ou de nature à améliorer ses performances ou sa qualité* ») devrait être assortie d'une possibilité, pour la personne concernée de s'opposer à être sollicitée dans le cadre l'application de cette exception. En d'autres termes, la personne concernée doit pouvoir indiquer au moment de la conclusion d'un contrat et durant toute la période de validité du contrat qu'elle ne souhaite pas faire l'objet de sollicitations qui relèveraient du champ d'application de l'exception. L'Autorité estime que, dans un souci de cohérence, le demandeur pourrait aligner cette exception (en ce compris sa formulation) sur l'exception dite de soft opt-in prévue à l'article 13.2 de la directive e-privacy tel que transposé en droit belge.
22. Par ailleurs, l'Autorité estime qu'afin de protéger les citoyens contre des appels intempestifs, **la proposition devrait prévoir une interdiction de passer des appels téléphoniques aux fins d'obtenir le consentement des personnes concernées à faire l'objet de démarchage téléphonique.** L'Autorité renvoie le demandeur vers les paragraphes 13 et 14 de son avis 23/2025 pour plus de développements sur ce sujet.

¹² 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.

23. **L'Autorité recommande également au demandeur de prévoir une période de transition entre le régime de l'opt-out et celui de l'opt-in** afin de permettre aux organisations qui sont actives dans le secteur du démarchage téléphonique de développer et mettre en œuvre des moyens permettant d'obtenir et de conserver le consentement des personnes concernées. L'Autorité renvoie le demandeur vers les paragraphes 14 à 16 de son avis 23/2025 pour plus de développements sur ce sujet.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que la proposition doit être fondamentalement retravaillée en prenant en compte les éléments suivants :

- La proposition doit clarifier son champ d'application matériel (§§. 12 à 15) ;
- La proposition doit respecter les normes supérieures (en particulier, elle doit respecter le prescrit de l'article 13 de la directive e-privacy) (§§. 14 et 21) ;
- La proposition doit veiller à garantir la cohérence du cadre normatif en : (i) proposer de modifier / abroger des dispositions existantes qui ne seraient pas compatibles avec le contenu de la proposition) (§. 15) ; (ii) opérant des renvois à la législation européenne lorsque cela s'impose (§. 16 et §. 21) ; et (iii) unifiant la terminologie utilisée (§. 18) ; et
- Pour ce qui concerne le démarchage téléphonique classique, la proposition devrait prévoir : (i) une interdiction d'obtenir le consentement à être démarché(e) téléphoniquement en passant un appel téléphonique ; et (ii) une période transitoire entre le régime de l'opt-out et celui de l'opt-in (§§. 22 et 23).

Pour le surplus, l'Autorité recommande au demandeur (au moyen de la proposition) ou au législateur fédéral de clarifier quelles sont les règles applicables au démarchage via des services nécessitant une connexion à internet ou à un réseau cellulaire, comme les services de voix sur IP, de messagerie instantanée, ou encore de vidéoconférence (§. 10).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice