

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2003-2004

---

20 NOVEMBRE 2003

---

**Proposition de loi modifiant l'article 14 de la loi du 11 mars 2003 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, en vue d'en étendre le champ d'application aux communications non sollicitées**

(Déposée par MM. Philippe Mahoux et Jean-François Istasse)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

### Introduction

La publicité fait partie de notre environnement mais elle devient parfois envahissante, c'est notamment le cas quand nous utilisons internet et qu'elle surgit, sous forme de fenêtre plus communément dénommée *pop-up*.

Lorsque l'on visite certains sites, il n'est pas rare de voir apparaître subitement une multitude de fenêtres inattendues. Ces communications indésirables nécessitent de la part de l'utilisateur une ténacité et une patience à toute épreuve. Même si on les ferme, elles reviennent jusqu'à trois ou quatre fois d'affilée.

Outre la perte de temps et le désagrément qu'elles constituent, ces petites fenêtres imprévisibles utilisent des tronçons de connexion, ce qui ralentit la navigation de l'utilisateur.

Pour mettre fin à ce qui devient parfois une calamité, d'aucuns ont essayé d'encadrer ces nouvelles formes de communication par la directive vie privée et communications électroniques du 12 juillet 2002, et plus particulièrement le paragraphe premier de son

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2003-2004

---

20 NOVEMBER 2003

---

**Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 14 van de wet van 11 maart 2003 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij om de toepassingsfeer ervan uit te breiden tot ongewenste communicatie**

(Ingediend door de heren Philippe Mahoux en Jean-François Istasse)

---

## TOELICHTING

---

### Inleiding

Reclame maakt deel uit van onze leefwereld maar is soms te opdringerig en dat is vooral het geval met de reclame die op het internet verschijnt in de vorm van de zogenaamde *pop-up*vensters.

Wanneer men bepaalde sites bezoekt, wordt men vaak overspoeld door onverwachte reclamevensters. Die ongewenste communicatie vergt van de gebruiker een enorme volharding en geduld. Als men de vensters sluit, gaan ze vaak meermaals gewoon weer open.

*Pop-ups* veroorzaken niet alleen tijdverlies en ongemak, zij verbruiken ook verbindingseenheden, wat het surfen voor de gebruiker vertraagt.

Om deze soms rampzalige toestand te verhelpen, heeft men getracht een kader te bieden voor deze nieuwe vormen van communicatie met de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie van 12 juli 2002, en dan vooral met de eerste para-

article 13. La commission européenne a répondu à une question parlementaire sur cette problématique.

### Réponse de la commission européenne (question écrite E-3392/02)

Bien que ces fenêtres publicitaires s'apparentent à du courrier électronique, la commission estime que la définition de courrier électronique figurant dans la directive précitée ne couvre que les messages pouvant être stockés dans un équipement terminal (disque dur) jusqu'à ce qu'ils soient relevés par leur destinataire.

Les messages qui s'affichent alors que le destinataire est en ligne et disparaissent quand ce n'est pas le cas ne sont pas couverts par la définition du courrier électronique.

Pour la commission, la directive n'impose pas de consentement préalable (*opt-in*) pour ces messages (paragraphe premier de l'article 13), mais permet aux États membres de choisir entre le consentement préalable (*opt-in*) et l'opposition (*opt-out*) (paragraphe 3, de l'article 13).

La commission propose dès lors une option pour lutter contre le phénomène des fenêtres publicitaires indésirables.

Selon elle, l'initiative peut soit émaner des utilisateurs qui, à travers un travail d'information devraient être à même de lutter efficacement contre ces communications, soit provenir de critères d'exigence plus stricts de la part des États membres en matière de consentement préalable (*opt-in*).

Bien que les utilisateurs aient la possibilité d'empêcher que ces messages entrent dans leur équipement terminal, que ce soit en fermant le programme «messenger» de Windows, ou en utilisant des programmes qui les combattent (*killer pop-up*), les solutions laissant l'initiative aux particuliers ne tiennent pas pour autant compte du caractère non-nécessairement publicitaire de certains messages électroniques.

En effet, ces messages peuvent présenter dans certains cas une utilité non négligeable à la navigation pour introduire, par exemple, un mot de passe sur la page d'accueil d'un site, ou remplir un champ formulaire.

On comprend dès lors aisément que les solutions laissant l'initiative aux particuliers peuvent constituer un frein important à une utilisation équitable de l'outil internet, en discriminant l'accès à certains services par, soit une interdiction totale d'accès de toute information à un équipement terminal, soit de l'utilisation de programmes de filtrage qui ne font pas la différence entre les fenêtres présentant un caractère publicitaire et celles présentant un caractère essentiellement utilitaire ou informatif.

graaf van artikel 13. De Europese Commissie heeft ook geantwoord op een parlementaire vraag over deze problematiek.

### Antwoord van de Europese Commissie (schriftelijke vraag E-3392/02)

Hoewel deze reclamevensters gelijkenissen vertonen met de elektronische post, meent de commissie dat de definitie van elektronische post in de reeds genoemde richtlijn enkel betrekking heeft op berichten die kunnen worden opgeslagen in eindapparatuur (harddisk) tot de geadresseerde ze ophaalt.

Berichten die pas op het scherm verschijnen als de geadresseerde online is, en die daarna weer verdwijnen, vallen niet onder de definitie van elektronische post.

Volgens de commissie legt deze richtlijn geen voorafgaande toestemming (*opt-in*) op voor deze berichten (eerste paragraaf van artikel 13), maar staat zij de lidstaten toe te kiezen tussen voorafgaande toestemming (*opt-in*) en verzet (*opt-out*) (paragraaf 3 van artikel 13).

De commissie stelt dus een keuze voor tussen twee oplossingen om het fenomeen van de ongewenste reclamevensters te bestrijden.

Volgens de commissie kan het initiatief ofwel uitgaan van de gebruikers die met de nodige informatie in staat moeten zijn om het opduiken van die communicatie op een efficiënte manier te voorkomen, ofwel van de lidstaten die strengere eisen kunnen opleggen met betrekking tot de voorafgaande toestemming (*opt-in*).

De gebruikers kunnen voorkomen dat die berichten hun eindapparatuur binnendringen door het Windows «messenger» programma uit te schakelen of door «killer pop-up»-programma's te gebruiken. Die oplossingen, die het initiatief overlaten aan de gebruikers, houden er evenwel geen rekening mee dat niet alle elektronische berichten reclame bevatten.

Sommige berichten kunnen erg nuttig zijn voor het surfen: het gaat dan bijvoorbeeld om het invoeren van een paswoord op de homepage van een site of het invullen van een formulier.

Oplossingen die het initiatief overlaten aan particulieren kunnen het gebruik van het internet afremmen. De toegang tot bepaalde diensten wordt immers afgeblokt hetzij doordat alle informatie aan een terminal wordt onthouden, hetzij door het gebruik van filterprogramma's die geen onderscheid maken tussen reclameberichten en berichten met een utilitair of informatief doel.

### L'initiative parlementaire

Selon le considérant 40 de la directive vie privée et communications électronique du 12 juillet 2002, il importe de protéger les abonnés contre toute violation de leur vie privée par des communications non sollicitées effectuées à des fins de prospection directe.

Si ces formes de communications commerciales non sollicitées peuvent être relativement faciles et peu onéreuses à envoyer, elles peuvent en revanche imposer une charge et/ou un coût à leur destinataire.

En outre, dans certains cas, leur volume peut poser un problème pour les réseaux de communications électroniques et les équipements terminaux. S'agissant de ces formes de communications non sollicitées effectuées à des fins de prospection directe, il est justifié de l'expéditeur qu'il ait obtenu le consentement préalable du destinataire avant de les lui envoyer (système dit de l'opt-in).

Le législateur a dans une moindre mesure, au travers de la loi du 11 mars 2003, sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information, assuré la réception de la directive 2002/58/CE dans l'ordre juridique interne belge.

Plus précisément, l'article 14 de la loi du 11 mars 2003 transpose en droit belge le paragraphe premier de l'article 13 de la directive 2002/58/02, mais comme l'a souligné juste à propos la commission en réponse à la question écrite précitée, la notion de courrier électronique visée par la directive et donc par la loi qui en assure la réception, ne s'applique pas aux communications non-sollicitées se présentant sous la forme de fenêtre publicitaire.

Dans sa réponse, la commission a toutefois laissé sous-entendre que bien qu'aucune disposition de la directive ne règle ce problème de manière explicite, il appartient aux États membres de prendre les mesures appropriées, pour que, sans frais pour l'abonné, les communications non sollicitées par celui-ci et effectuées à des fins de prospection directe, dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes 1 et 2 ne soient pas autorisées.

Pour réaliser cet objectif, les États membres ont le choix entre le système de l'opt-in et le système de l'opt-out.

Le système de l'opt-in préconise l'interdiction totale de l'envoi de message à caractère publicitaire hormis le cas où le destinataire a préalablement marqué son accord.

Le système de l'opt-out autorise la libre diffusion de message à caractère publicitaire hormis le cas où le destinataire a manifesté son opposition sur des listes établies au niveau national ou international.

Cette proposition de loi maintient le système de l'opt-in prévu par l'article 14 de la loi du 11 mars 2003 tout en élargissant son champ d'application.

### Parlementair initiatief

Volgens considerans 40 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie dienen aan abonnees waarborgen te worden geboden tegen inbreuken op hun persoonlijke levenssfeer door ongewenste communicatie voor doeleinden van direct marketing.

Die ongewenste commerciële communicatie kan betrekkelijk gemakkelijk en goedkoop worden verzonden maar kan een belasting en/of kosten met zich meebrengen voor de ontvanger.

Soms kan het volume van die communicatie moeilijkheden opleveren voor de elektronische communicatienetwerken en de eindapparatuur. Wat de ongewenste communicatie voor direct marketing betreft, is het gerechtvaardigd dat de ontvangers eerst uitdrukkelijk toestemming moeten geven vooraleer die communicatie tot hen wordt gericht (*opt-in* systeem).

Met de wet van 11 maart 2003 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij heeft de wetgever in zekere zin gezorgd voor de invoering van richtlijn 2002/58/EG in de Belgische rechtsorde.

Artikel 14 van die wet zet de eerste paragraaf van artikel 13 van richtlijn 2002/58/02 om in Belgisch recht. Zoals de commissie echter in haar antwoord op de reeds genoemde schriftelijke vraag terecht heeft onderstreept, is het concept elektronische post als bedoeld in de richtlijn, en dus ook in de omzettingwet, niet van toepassing op ongewenste communicatie in de vorm van *pop-ups*.

In haar antwoord heeft de commissie laten verstaan dat dit probleem weliswaar niet expliciet geregeld wordt in de richtlijn, maar dat de lidstaten de gepaste maatregelen moeten nemen opdat ongewenste communicatie met het oog op direct marketing zonder kosten voor de abonnee verboden wordt in de andere gevallen dan die bedoeld in de paragrafen 1 en 2.

Om dat doel te bereiken hebben de lidstaten de keuze tussen een *opt-in* en een *opt-out*-systeem.

Het *opt-in*-systeem verbiedt het verzenden van reclameberichten wanneer de bestemming daarvoor niet vooraf zijn toestemming heeft gegeven.

Het *opt-out*-systeem staat de vrije verzending van reclameberichten toe behalve wanneer de bestemming zich daartegen heeft verzet op een daartoe op nationaal of internationaal niveau ingerichte lijst.

In het wetsvoorstel wordt het *opt-in*-systeem van artikel 14 van de wet van 11 maart 2003 behouden maar de werkingssfeer ervan wordt uitgebreid.

Par communication, la directive vise toute information échangée ou acheminée entre un nombre fini de parties, au moyen d'un service de communication électronique accessible au public.

Cette notion de communication non sollicitée semble plus large que celle de courrier électronique prévu par le paragraphe premier de l'article 13 de cette même directive.

On peut dès lors considérer que bien qu'ils n'entrent pas dans la notion de courrier électronique tel que prévu par la loi belge, les messages non sollicités sous forme de fenêtre, bien que présentés sous forme de texte, de voix, de son et d'image envoyés par un réseau public de communication, mais qui ne peuvent être stockés dans le réseau ou dans l'équipement terminal du destinataire jusqu'à ce que ce dernier le récupère, entrent par contre dans la notion de communication non sollicitée.

Dans une approche de protection maximale, il est nécessaire d'élargir le champ d'application de l'article 14 en substituant à la notion de courrier électronique la notion de communication.

À cet effet, la présente proposition entend introduire une définition de la notion de «communication», en lieu et place de la notion de «courrier électronique», afin de recouvrir tous les messages, et ce quelle que soit leur forme ou leurs modalités.

En ce qui concerne la forme, le message peut se présenter sous l'aspect de texte, de voix, de son ou d'image.

En ce qui concerne les modalités par lesquelles le message parvient à son destinataire, la proposition de loi vise à ce que le message ne doive plus nécessairement faire l'objet d'un stockage dans un réseau ou dans un équipement terminal jusqu'à sa récupération.

Philippe MAHOUX.  
Jean-François ISTASSE.

\*  
\* \*

## PROPOSITION DE LOI

Article 1<sup>er</sup>

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Met communicatie wordt in de richtlijn alle informatie bedoeld die wordt uitgewisseld of overgebracht tussen een eindig aantal partijen door middel van een openbare elektronische communicatiedienst.

Zo gedefinieerd, lijkt het concept ongewenste communicatie ruimer dan dat van elektronische post waarvan sprake is in de eerste paragraaf van artikel 13 van dezelfde richtlijn.

Hoewel ze niet onder de definitie van elektronische post uit de Belgische wet vallen, kan men ervan uitgaan dat ongewenste *popups* — berichten in de vorm van tekst, spraak, geluid of beeld verzonden over een openbaar communicatienetwerk, die niet in het netwerk of de eindapparatuur kunnen worden opgeslagen totdat de ontvanger ze ophaalt — wel onder de definitie van ongewenste communicatie vallen.

Om de bescherming te maximaliseren, moet de werkingssfeer van artikel 14 worden uitgebreid en het concept «elektronische post» vervangen door het concept «communicatie».

Daarom strekt dit voorstel ertoe het concept «elektronische post» te vervangen door een definitie van het concept «communicatie», zodat het betrekking heeft op alle berichten, ongeacht de vorm en de voorwaarden van verzending.

Wat de vorm betreft, kan het gaan om een tekst, spraak, geluids- of beeldbericht.

Wat de voorwaarden betreft waaronder het bericht de bestemming bereikt, zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat het bericht niet meer noodzakelijk moet worden opgeslagen in het netwerk of in de eindapparatuur totdat de ontvanger het ophaalt.

\*  
\* \*

## WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

## Art. 2

Dans l'article 2 de la loi du 11 mars 2003 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, est inséré un point *2<sup>o</sup>bis* rédigé comme suit :

«*2<sup>o</sup>bis* communication: toute information échangée ou acheminée entre un nombre fini de parties au moyen d'un service de communication électronique accessible au public, quelle que soit sa forme et quelles que soient les modalités par lesquelles elle parvient à son destinataire.»

## Art. 3

Dans l'article 14 de la même loi, les mots «du courrier électronique», «par courrier électronique» et «de courrier électronique» sont chaque fois remplacés par respectivement les mots «de la communication», «par communication» et «de communication».

## Art. 4

Dans l'article 26, § 3, de la même loi, les mots «par courrier électronique» sont remplacés par les mots «par communication».

## Art. 5

Cette loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

22 octobre 2003.

Philippe MAHOUX.  
Jean-François ISTASSE.

## Art. 2

In artikel 2 van de wet van 11 maart 2003 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij wordt een punt *2<sup>o</sup>bis* ingevoegd, luidende :

«*2<sup>o</sup>bis* communicatie: informatie die wordt uitgewisseld of overgebracht tussen een eindig aantal partijen door middel van een openbare elektronische communicatiedienst, ongeacht de vorm die ze aanneemt of de manier waarop ze de bestemming bereikt.»

## Art. 3

In artikel 14 van dezelfde wet worden de woorden «van elektronische post», «per elektronische post» en «via elektronische post» respectievelijk vervangen door de woorden «van communicatie», «in de vorm van communicatie» en «door middel van communicatie».

## Art. 4

In artikel 26, § 3, van dezelfde wet, worden de woorden «per elektronische post» vervangen door de woorden «in de vorm van communicatie».

## Art. 5

Deze wet treedt in werking de dag van zijn bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

22 oktober 2003.