



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 28/2026 du 23 février 2026

Objet : avis concernant une proposition de loi *modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques pour permettre au consommateur de disposer systématiquement du plan tarifaire le plus avantageux* (CO-A-2025-217)

Mots-clés : /

Traduction

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 : la 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 : le 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 : la LTD) ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Peter De Roover, Président de la Chambre des représentants (ci-après : le demandeur), reçue le 1^{er} décembre 2025 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après : l'Autorité) émet l'avis suivant le 23 février 2026 :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 1^{er} décembre 2025, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant une proposition de loi *modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques pour permettre au consommateur de disposer systématiquement du plan tarifaire le plus avantageux* (ci-après : le projet).
2. Dans le projet, le demandeur souhaite apporter une modification à l'article 109, alinéa 1^{er} de la loi du 13 juin 2005 *relative aux communications électroniques* (ci-après : la LCE). Dans sa forme actuelle, cette disposition prévoit une obligation pour certains types d'opérateurs de services de communications électroniques de communiquer une fois par an à leurs abonnés le plan tarifaire le plus avantageux pour eux, en fonction de leur profil de consommation. Lorsque l'opérateur procède à cette communication, il est également tenu de fournir à l'abonné, sur un support durable, les données du profil de consommation utilisé pour le calcul.
3. L'article 109 de la LCE a été modifié pour la dernière fois par l'article 144 de la loi du 21 décembre 2021 *portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications*. Le projet ayant donné lieu à cette loi a fait l'objet de l'avis n° 44/2021, dans lequel l'Autorité a estimé :
 - que le projet d'article 109 de la LCE reprenait pour la majeure partie les obligations de l'ancien article 110, § 4 de la LCE ;
 - que la communication des données du profil de consommation s'inscrivait dans le cadre de l'obligation de transparence dans le chef des opérateurs en question, conformément aux articles 5.1.a), 12 et 13 du RGPD ;
 - que, compte tenu du caractère technique des modifications envisagées par rapport à l'ancien article 110, § 4 de la LCE, elle n'avait pas d'autres remarques à formuler ;
 - que cela ne portait toutefois pas préjudice aux obligations reposant sur les fournisseurs de services de communications électroniques, conformément aux dispositions du RGPD¹.
4. Dans le projet, le demandeur souhaite étendre davantage les obligations qui incombent aux opérateurs de services de communications électroniques. Il entend en effet veiller, comme indiqué dans l'Exposé des motifs, à ce qu'après réception de la communication, l'abonné ne doive plus prendre lui-même l'initiative de demander ce plan tarifaire le plus avantageux à l'opérateur. L'opérateur serait donc tenu de toujours soumettre, en même temps que la communication, une proposition de contrat à laquelle l'abonné n'aurait qu'à donner son consentement pour passer à ce plan tarifaire plus avantageux.

¹ Points 13 e.s. de l'avis. L'article 146 du projet a été renuméroté en l'article 144 dans la loi finale. Consultable via ce lien : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-44-2021.pdf>

5. Pour atteindre cet objectif, il est proposé d'apporter les modifications essentielles suivantes à l'article 109, alinéa 1^{er} de la LCE :
- Remplacer le terme "abonné" par le terme "consommateur" ;
 - Insérer une mention selon laquelle le plan tarifaire le plus avantageux est systématiquement communiqué au consommateur "en vue d'obtenir son consentement" ;
 - Insérer l'exigence selon laquelle le consentement du consommateur au plan tarifaire proposé sera toujours accordé par écrit.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

6. L'Autorité observe que dans le projet de nouvel alinéa 1^{er} de l'article 109 de la LCE, le demandeur utilise le terme 'consommateur', alors que les autres alinéas continuent de se référer à l' 'abonné'. Sachant qu'une telle modification terminologique entraînerait également une modification du champ d'application de la disposition et des traitements de données qui y sont liés², l'Autorité demande de **motiver suffisamment ce choix dans l'Exposé des motifs** du projet.
7. En ce qui concerne la modification envisagée du champ d'application personnel, l'Autorité attire également l'attention sur l'importance de la cohérence dans le texte légal, afin de préserver la sécurité juridique et de garantir la prévisibilité du traitement. **Une modification des autres alinéas de l'article 109 de la LCE, afin que le terme 'consommateur' y soit toujours utilisé, s'impose dès lors.**
8. L'Autorité réitère sa remarque formulée dans l'avis n° 44/2021 selon laquelle **la communication du profil de consommation ne porte pas préjudice aux obligations qui, en vertu du RGPD, reposent sur l'opérateur, et notamment à ses obligations d'information en vertu des articles 12 et 13 du RGPD.** Lorsque l'opérateur de services de télécommunications soumet la proposition de passage à un plan tarifaire plus avantageux, cela peut en effet signifier, en fonction de la nature de la modification contractuelle subséquente, qu'il devra à nouveau procéder aux communications d'informations prescrites par le RGPD. Conformément à l'article 13.4 du RGPD, il est toutefois exempté de cette obligation si et dans la mesure où la personne concernée dispose déjà des informations en question. D'après le principe de responsabilité ancré à l'article 5.2 du RGPD, il incombe cependant à l'opérateur, en tant que responsable du traitement, de démontrer que la personne concernée dispose déjà de ces informations et qu'elles sont toujours exactes³.

² Conformément à l'article 2, 15° de la LCE, le terme 'abonné' englobe en effet également, entre autres, les personnes physiques agissant à des fins commerciales. Voir aussi la définition de 'consommateur' à l'article 2, 14° de la LCE.

³ Groupe de travail "Article 29" sur la protection des données - *Lignes directrices sur la transparence au sens du règlement (UE) 2016/679 (WP 260 rev. 01)*, 11 avril 2018, https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-09/wp260rev01_fr.pdf, point 56.

9. Enfin, il convient d'accorder une attention particulière à la délégation déjà conférée dans la version actuelle de l'article 109, alinéa 1^{er} de la LCE à l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après : l'IBPT), pour déterminer quelles données sont traitées lors de l'établissement du profil de consommation. Cette dérogation au principe de légalité⁴ est justifiée dans l'Exposé des motifs afférent à la loi du 21 décembre 2021 en ces termes :

"L'exécution de cet article reste, comme par le passé pour l'article 110, § 4, de la LCE attribué à l'IBPT. Le Conseil d'État souligne que cet article peut en effet être exécuté par une "autorité de régulation nationale" indépendante. La fixation du profil de consommation à utiliser avec le niveau de détail nécessaire est une matière "technique" très complexe. Les plans tarifaires sont très diversifiés et évolutifs. Un arrêté royal ne pourrait prendre en compte suffisamment rapidement cette diversité et ces évolutions."⁵

10. **L'Autorité souligne que**, bien qu'elle puisse concevoir que certains aspects de la création et de la communication du profil de consommation requièrent **une expertise technique particulière, cela ne s'applique pas nécessairement à la délimitation générale des données à traiter dans ce contexte**. Cela ressort également de la pratique. Dans la Décision du Conseil de l'IBPT du 16 août 2016, les données qui doivent être communiquées à l'abonné dans le cadre du profil de consommation sont décrites en ces termes :

"20. Les opérateurs fournissent les informations suivantes :

a. Les volumes correspondant aux différentes sortes de consommation nationale (nombre de minutes d'appel pour la téléphonie fixe ou mobile, nombre de messages SMS, données Internet), exprimés sur une base mensuelle. Pour la téléphonie fixe et mobile, l'on fait une distinction entre le nombre de minutes d'appel vers des numéros fixes et vers des numéros mobiles.

b. Les volumes correspondant aux différentes sortes de consommation internationale (nombre de minutes d'appel pour la téléphonie fixe ou mobile, nombre de messages SMS, données Internet), exprimés sur une base mensuelle et répartis selon les pays appelés et les tarifs appliqués à cet effet. Pour les services mobiles, une distinction est faite [NdT : il convient de lire "faite"] entre la consommation internationale pour laquelle sont facturés les tarifs indiqués dans le Règlement européen 531/20125 et le reste de la consommation internationale ;

⁴ Conformément à l'article 22 de la *Constitution*, les éléments essentiels du traitement de données - dont les catégories de données à caractère personnel à traiter - doivent en principe être décrits dans une loi formelle. Voir à cet égard notamment : Cour const. arrêt n° 33/2022 du 10 mars 2022, B.13.1 ; Cour const. arrêt n° 26/2023 du 16 février 2023, B.74.1 ; Cour const. arrêt n° 97/2024 du 26 septembre 2024, B.24.1

⁵ Exposé des motifs du projet de loi *portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques*, Doc. parl. Doc 55 2256/001, p. 91. Voir aussi Conseil d'État, avis 69.166/4 du 10 juin 2021, point 2.3.1.

c. Pour les appels internationaux, l'on indique les trois pays les plus appelés ou l'on donne un aperçu de tous les pays appelés. Pour la téléphonie fixe et mobile, l'on fait une distinction entre le nombre de minutes d'appel vers des numéros fixes et vers des numéros mobiles.

d. Pour la téléphonie fixe, l'on indique les appels qui sont effectués le soir ou le week-end et ceux effectués à d'autres moments. Les opérateurs indiquent ce faisant l'heure de début et l'heure de fin des week-ends et des soirées.

e. La consommation de données est exprimée en MB et/ou en GB ;

f. Lorsqu'un opérateur ne fait pas de distinction entre les heures pleines, les heures creuses et le week-end, ou entre les appels mobiles et fixes, ou entre les appels nationaux et internationaux, il ne doit alors pas faire cette division. L'opérateur doit toutefois indiquer clairement que la distinction en question n'est pas faite et que le client, lorsqu'il utilise le simulateur tarifaire, doit introduire les mêmes tarifs pour les aspects concernés.⁶

11. En ce qui concerne le caractère fortement évolutif de la matière, l'Autorité fait remarquer que, pour autant qu'elle puisse en juger, la Décision en question n'a plus été modifiée depuis 2016.
12. L'Autorité estime donc que la **LCE doit comporter une habilitation au Roi pour préciser davantage les catégories de données qui doivent être traitées dans ce contexte.** Conformément au principe de légalité, il incombe en effet au Roi, et donc pas à l'IBPT, de préciser davantage les éléments essentiels du traitement, tels qu'établis par le législateur⁷.
13. Cette habilitation doit en outre être décrite de manière suffisamment claire afin que les principes de nécessité et de proportionnalité de l'article 5.1.c) du RGPD soient suffisamment garantis⁸.

⁶ Institut belge des services postaux et des télécommunications, *Décision du Conseil de l'IBPT du 16 août 2016 relative aux informations que les opérateurs fournissent aux consommateurs concernant leurs profils de consommation* (version publique), p. 6-7, <https://www.ibpt.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/4b2b116fa128cf63d11f7969b1d8c23eced16219/besluitgebruiksprofiel-publieke-versie-f.pdf>.

⁷ Une habilitation directe à une institution publique sera en effet toujours incompatible avec l'article 22 de la *Constitution*, le principe de l'unité du pouvoir réglementaire et l'efficacité du contrôle parlementaire direct. Voir à cet égard l'avis n° 12/2026 de l'Autorité, points 42 e.s., consultable via ce lien : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-12-2026.pdf>.

⁸ Dans ce cadre, il convient toutefois de tenir compte également de l'article 122, § 3, 4° de la LCE, qui dispose déjà que le traitement des données de trafic des abonnés par les opérateurs doit se limiter aux actes et à la durée nécessaires pour établir le profil de consommation.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité recommande :

- 1.** De motiver le choix de limiter le champ d'application de l'article 109, alinéa 1^{er} de la LCE aux consommateurs de manière suffisante dans l'Exposé des motifs (point 6) ;
- 2.** D'harmoniser les autres alinéas de l'article 109 avec les modifications envisagées dans l'alinéa 1^{er} (point 7) ;
- 3.** De tenir compte des obligations d'information qui incombent à l'opérateur (point 8) ;
- 4.** D'habiliter le Roi à préciser davantage les catégories de données à caractère personnel liées au profil de consommation qui doivent être traitées (point 12).

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