



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 161/2026 du 22 juillet 2026

Objet : Avis concernant une *proposition de loi relative à l'instauration d'un délai de réflexion pour les contrats de fourniture d'électricité et/ou de gaz conclus hors établissement ou par téléphone* (ADV-2026-00029).

Version originale

Mots-clés : contrats hors établissement – sollicitation – porte à porte – contrat d'énergie - nécessité et proportionnalité

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 22 mai 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 22 juillet 2026, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE

1. En date du 22 mai 2026, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité en ce qui concerne une proposition de loi relative à l'instauration d'un délai de réflexion pour les contrats de fourniture d'électricité et/ou de gaz conclus hors établissement ou par téléphone (la « **proposition** »).
2. La proposition vise à améliorer la protection des consommateurs dans le cadre de la conclusion de contrats hors établissement ou par téléphone concernant la fourniture d'énergie. La proposition prévoit notamment la mise en œuvre des mesures suivantes.
 - Le fournisseur d'énergie n'est autorisé qu'à proposer une offre sans engagement (qui doit être remise sur un support durable¹ au consommateur), cette dernière ne pouvant être confirmée par le consommateur qu'à l'échéance d'une période de réflexion de minimum trois jours.²
 - Le fournisseur d'énergie doit fournir une liste d'informations au consommateur (afin de permettre à ce dernier de faire un choix éclairé) ainsi qu'un document (dont le contenu est repris en annexe de la proposition) permettant au consommateur d'indiquer son souhait de ne pas être sollicité par le fournisseur par le biais de la vente porte à porte pendant une période d'un an.
3. L'Autorité remarque que ces mesures sont déjà prévues par l'arrêté royal du 12 novembre 2023 relatif aux visites non sollicitées d'une entreprise au domicile des consommateurs en vue de la fourniture d'électricité et/ou de gaz en application de l'article VI.66, § 2, alinéa 1er, du Code de droit économique (l'« **arrêté royal du 12 novembre 2023** »), dont la proposition prévoit l'abrogation, à la différence que cet arrêté royal du 12 novembre 2023 ne concerne que les visites non sollicitées au domicile du consommateur (et ne porte donc pas sur tous les contrats hors établissement et les contrats conclus par téléphone, comme c'est le cas pour certaines des dispositions de la proposition).

¹ Il s'agit d'un support de données durable au sens de l'article I.1, 15°, du Code de droit économique (« *tout instrument permettant à une personne physique ou morale de stocker des informations qui lui sont adressées personnellement d'une manière lui permettant de s'y reporter aisément à l'avenir pendant un laps de temps adapté aux fins auxquelles les informations sont destinées et qui permet la reproduction à l'identique des informations stockées. Peut constituer un support durable, lorsque ces fonctions sont préservées, le papier ou, dans l'environnement numérique, un courrier électronique reçu par le destinataire ou un document électronique enregistré sur un dispositif de stockage ou attaché à un courrier électronique reçu par le destinataire* »).

² Cette mesure est prévue par l'article 3 de la proposition sur lequel la demande d'avis ne porte pas. Pour le surplus, l'Autorité remarque que les traitements de données à caractère personnel opérés par les fournisseurs d'énergie afin de mettre en œuvre une période de réflexion (par exemple, enregistrement de la date de la sollicitation, de données de contact, du choix du consommateur) ne doivent pas faire l'objet d'un encadrement formel dans la loi (car il s'agit de traitements facultatifs - les fournisseurs d'énergies ne sont pas obligés de solliciter les consommateurs - qui ne découlent ni d'une obligation légale ni de l'exercice d'une mission d'intérêt public). Néanmoins, les fournisseurs seront évidemment tenus de respecter le RGPD.

4. La demande d'avis concerne les articles 4, 5 et 6 de la proposition, lesquels organisent les mesures d'information du consommateur ainsi que la procédure permettant à ce dernier de déclarer sa volonté de ne pas être sollicité par le fournisseur par le biais de la vente porte à porte.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Nécessité et proportionnalité de la procédure de notification (et de gestion) de refus de sollicitations futures

5. Comme précisé ci-dessus, la proposition prévoit une obligation à charge du fournisseur d'énergie de fournir un document (dont le contenu est repris en annexe de la proposition) permettant au consommateur d'indiquer son souhait de ne pas être sollicité au travers de la vente en porte à porte pendant une période d'un an (la « **procédure de refus de sollicitations futures** »). L'Article 6, §. 2, al 2 de la proposition complète cette procédure en précisant que le fournisseur d'énergie doit rendre accessible, « *par une connexion suffisamment sécurisée* » à « *l'ensemble des personnes physiques et morales qui agissent pour son compte en vue de la conclusion d'un contrat de fourniture d'énergie* » une liste reprenant les données à caractère personnel (nom, prénom, adresse) relatives aux personnes ayant notifié leur souhait de ne pas être sollicitées. En complément, l'article 6, §. 2, al. 3 et 4 prévoit que :

« Ces données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement qu'en vue de faire respecter la volonté des consommateurs et sont définitivement supprimées après une période d'un an à compter de leur date d'enregistrement. »

Toutes les dispositions nécessaires sont prises pour protéger les données à caractère personnel de la liste des personnes qui ne souhaitent pas être contactées contre le vol ou l'abus ou encore contre toute violation du 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 ».

6. Si l'Autorité considère que la finalité poursuivie par le demandeur, à savoir la protection du consommateur, est une finalité légitime, déterminée et explicite (comme le requiert l'article 5, 1.b) du RGPD), l'Autorité s'interroge sur la nécessité et la proportionnalité de la procédure de refus de sollicitations futures compte tenu des risques qu'elle est susceptible d'engendrer au niveau de la protection des données à caractère personnel relatives aux consommateurs. En effet, la mesure telle qu'elle est actuellement organisée dans la proposition a pour conséquence de multiplier les données à caractère

personnel et le nombre d'acteurs amenés à les traiter, sans que les garanties proposées (les affirmations dont le contenu est repris à l'article 6, §. 2, al. 2 à 4 rappelé au paragraphe précédent et dont le contrôle est difficile à mettre en œuvre) n'offrent de certitudes quant à la sécurité de ces données.

7. Dans son avis [96/2021 du 14 juin 2021](#), l'Autorité a rappelé de façon claire les contours des principes de nécessité et proportionnalité en ces termes :

« [...] un traitement de données à caractère personnel est considéré **comme étant nécessaire** s'il constitue **la mesure la moins attentatoire pour atteindre l'objectif** (d'intérêt général) qu'il poursuit. Il faut donc :

- **Premièrement**, que **le traitement de données permette effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi**. Il faut donc démontrer, sur base d'éléments factuels et objectifs, l'efficacité du traitement de données à caractère personnel pour atteindre l'objectif recherché ;
- **Deuxièmement**, que ce traitement de données à caractère personnel constitue **la mesure la moins intrusive au regard du droit à la protection de la vie privée**. Cela signifie que s'il est possible d'atteindre l'objectif recherché au moyen d'une mesure moins intrusive pour le droit au respect de la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel, le traitement de données initialement envisagé ne pourra pas être mis en place. Il faut, à cette fin, détailler et être en mesure de démontrer, à l'aide d'éléments de preuve factuels et objectifs, les raisons pour lesquelles les autres mesures moins intrusives ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif recherché.

Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, **il faut encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit**, c'est-à-dire qu'il faut démontrer qu'il existe **un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées**. En d'autres termes, il faut qu'il y ait un équilibre entre l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'objectif que poursuit – et permet effectivement d'atteindre – ce traitement. Les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées. À nouveau, il faut être en mesure de démontrer que cette analyse a bien été réalisée avant la mise en œuvre du traitement ».³

³ Centre de Connaissances, avis 96/21 du 14 juin 2021 concernant un avant-projet d'ordonnance portant modification de l'ordonnance du 21 juin 2012 relative à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention (CO-A-2021-081).

8. Sur le plan de la nécessité, l'Autorité estime que la procédure de refus de sollicitations futures n'est pas la plus protectrice des données à caractère personnel des consommateurs. En effet, il serait par exemple plus protecteur de recourir à un système centralisé accessible à tous les fournisseurs, de façon similaire à ce qui existe en matière de démarchage téléphonique (la liste « Ne m'appellez plus »⁴). Concrètement, le législateur pourrait confier à un organisme neutre existant, voire à une cellule du SPF Economie, la mission de centraliser les refus des consommateurs à se voir sollicités par le biais de la vente porte à porte par des fournisseurs d'énergie. Cet organisme mettrait à disposition des fournisseurs d'énergie les adresses des domiciles des consommateurs ayant signalé leur volonté de ne pas être sollicités par le biais de la vente porte à porte afin qu'ils puissent respecter leur souhait. Une telle solution serait non seulement plus protectrice des données à caractère personnel des consommateurs (elle permettrait de limiter la multiplication des traitements de données à caractère personnel et de mettre en œuvre des garanties complémentaires, comme l'intervention du délégué à la protection des données de l'organisme désigné), mais également plus pratique pour les consommateurs qui ne devraient notifier leur souhait de ne pas être sollicités par le biais de la vente porte à porte qu'auprès d'une seule entité (et non auprès de chaque fournisseur).

9. Sur le plan de la proportionnalité, l'Autorité estime que la proposition ne fournit pas suffisamment d'informations permettant de contrôler s'il existe un juste équilibre entre les intérêts en présence. En effet, les développements de la proposition ne permettent pas de comprendre l'ampleur du problème que la proposition entend régler. L'Autorité considère qu'**il revient donc au demandeur d'étoffer les développements afin d'y inclure des informations sur ce point**. L'Autorité remarque à ce sujet que l'article 6 de l'arrêté royal du 12 novembre 2023 prévoit une obligation à charge du SPF Économie de présenter une évaluation de la mise en œuvre des dispositions de cet arrêté aux ministres qui ont l'Économie, la Protection des consommateurs et l'Énergie dans leurs attributions, cette évaluation devant notamment reprendre le nombre de signalements qui ont été communiqués au SPF Économie. Cette évaluation pourrait servir de base pour développer le caractère proportionnel de la procédure de refus de sollicitations futures. S'il devait s'avérer, à la lumière de ces informations complémentaires, que cette procédure n'était pas proportionnelle, le demandeur devrait alors s'abstenir de mettre en œuvre cette procédure.

b. Information du consommateur

10. L'article 4 de la proposition prévoit une obligation dans le chef du fournisseur d'énergie de fournir au consommateur, au moment de la visite à son domicile, certaines informations sur un support durable. L'Autorité estime qu'il serait judicieux de **compléter cette disposition afin d'obliger le fournisseur d'énergie à également fournir sa politique de confidentialité/en matière de**

⁴ Voir l'article VI. 114 du Code de droit économique et ses arrêtés d'exécution.

traitements de données à caractère personnel. Cette mesure permettrait de renforcer la transparence relative aux traitements des données à caractère personnel des consommateurs réalisés par les fournisseurs d'énergie.

c. Recommandation législative

11. Les mesures sur lesquelles portent les commentaires formulés dans les paragraphes qui précèdent sont déjà mises en œuvre par les articles 3 à 5 de l'arrêté royal du 12 novembre 2023. **L'Autorité considère donc que, si la proposition de loi ne devait pas aboutir⁵, il reviendrait au législateur de modifier ces dispositions afin de prendre en compte les remarques qui précèdent.**

PAR CES MOTIFS,

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

- modifier les articles 4 à 6 afin d'y prévoir une procédure de refus de sollicitation futures plus protectrice des données à caractère personnel des consommateurs et en justifier la proportionnalité dans les développements de la proposition ; (§§. 5 à 9) et
- modifier l'article 4 afin d'y préciser que le fournisseur d'énergie devra également fournir une copie de sa politique de confidentialité /en matière de traitements de données à caractère personnel (§. 10).

Pour le surplus, si la proposition ne devait pas aboutir, l'Autorité recommande au législateur de modifier les articles 3 à 5 de l'arrêté royal du 12 novembre 2023 relatif aux visites non sollicitées d'une entreprise au domicile des consommateurs en vue de la fourniture d'électricité et/ou de gaz en application de l'article VI.66, § 2, alinéa 1er, du Code de droit économique afin d'y mettre en œuvre les remarques précédentes relatives aux articles 4 et 6 de la proposition (§. 11).

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

⁵ La proposition prévoit l'abrogation de l'arrêté royal du 12 novembre 2023.