

Observations formelles du CEPD sur le projet de règlement d'exécution de la Commission relatif aux exigences d'interopérabilité et aux procédures non discriminatoires et transparentes pour l'accès aux données des relevés de consommation et aux données de consommation

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données («RPDUE»)¹, et notamment son article 42, paragraphe 1,

A ADOPTÉ LES OBSERVATIONS FORMELLES SUIVANTES:

1. Introduction et contexte

1. Le 29 juillet 2022, la Commission a consulté le CEPD sur un projet de règlement d'exécution de la Commission relatif aux exigences d'interopérabilité et aux procédures non discriminatoires et transparentes pour l'accès aux données des relevés de consommation et aux données de consommation (le «projet d'acte d'exécution»).
2. Le projet d'acte d'exécution a pour but de faciliter l'interopérabilité et d'accroître l'efficacité des transactions qui supposent l'accès aux données et l'échange de données par les acteurs du marché et, en fin de compte, des services énergétiques, promeuvent la concurrence sur le marché de détail et contribuent à éviter des coûts administratifs excessifs pour les parties éligibles. À cet effet, il:
 - fixe des exigences d'interopérabilité et des règles relatives à des procédures non discriminatoires et transparentes pour l'accès des clients finals et des parties éligibles aux données des relevés de consommation et aux données de consommation;
 - établit, afin de garantir l'application des exigences d'interopérabilité, un modèle de référence pour les données des relevés de consommation et les données de consommation qui fixe les règles et procédures que les États membres doivent appliquer pour permettre l'interopérabilité, et dresse la liste des acteurs du marché de l'électricité qui sont concernés par cet acte ainsi que des rôles et responsabilités qu'ils peuvent assumer séparément ou

¹ JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

cumulativement, comme décrit aux articles 5, 6, 7 et 8 et à l'annexe du projet d'acte d'exécution; et

- définit des procédures non discriminatoires et transparentes pour l'accès aux données qui nécessitent la communication et la publication des pratiques nationales appliquant le modèle de référence².
3. Le projet d'acte d'exécution serait adopté conformément à l'article 24, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE³ (la «directive»). Le projet d'acte d'exécution serait également le premier d'une série d'actes d'exécution qui devraient être élaborés pour définir des exigences d'interopérabilité et des procédures non discriminatoires et transparentes pour l'accès aux données afin de mettre pleinement en œuvre l'article 24 de la directive⁴.
 4. Les présentes observations formelles du CEPD sont formulées en réponse à la consultation de la Commission européenne, réalisée conformément à l'article 42, paragraphe 1, du RPDUE. À cet égard, le CEPD se félicite de la référence faite à cette consultation au considérant 17 du projet d'acte d'exécution.
 5. Les présentes observations formelles n'empêchent pas le CEPD de formuler d'éventuelles observations supplémentaires à l'avenir, en particulier si de nouvelles questions sont soulevées ou si de nouvelles informations deviennent disponibles, par exemple à la suite de l'adoption d'autres actes d'exécution ou actes délégués connexes⁵. En outre, ces observations formelles sont sans préjudice de toute mesure future qui pourrait être prise par le CEPD dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 58 du RPDUE et se limitent aux dispositions du projet d'acte d'exécution qui sont pertinentes du point de vue de la protection des données.

2. Observations

2.1. Observations générales

² Article 1^{er} du projet d'acte d'exécution.

³ JO L 158 du 14.6.2019, p. 125.

⁴ Considérant 2 du projet d'acte d'exécution.

⁵ Dans le cas d'autres actes d'exécution ou actes délégués ayant une incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, le CEPD tient à rappeler qu'il doit également être consulté sur ces actes. Il en va de même en cas de modifications futures qui introduiraient de nouvelles dispositions ou modifieraient des dispositions existantes qui concernent directement ou indirectement le traitement de données à caractère personnel.

6. Les systèmes intelligents de mesure comportent certains risques pour les droits et libertés des personnes, comme cela a déjà été indiqué dans de précédentes orientations⁶. Plus récemment, le CEPD a résumé les questions de protection des données dans son TechDispatch sur les compteurs intelligents⁷. Si le suivi de l'énergie consommée à intervalles courts peut contribuer à accroître l'efficacité et la sécurité de la distribution d'électricité, il permet également à ceux qui ont accès aux données de tirer des conclusions sur le comportement des consommateurs d'énergie, y compris des personnes physiques. Sans l'adoption de mesures adéquates garantissant que seuls les tiers autorisés peuvent accéder aux données et les traiter pour des finalités clairement spécifiées et dans le respect de la législation applicable en matière de protection des données, l'utilisation de systèmes intelligents de mesure pourrait donner lieu au suivi de la vie quotidienne des personnes dans leur propre logement et, partant, pourrait permettre d'établir un profil détaillé des individus sur la base de leurs activités domestiques⁸.
7. La directive a introduit un certain nombre de règles donnant aux consommateurs les moyens d'agir et leur permettant de disposer d'outils pour accéder aux données sur la consommation et les coûts. En particulier, les systèmes intelligents de mesure qui permettent aux consommateurs d'accéder à des données de consommation objectives et transparentes devraient être interopérables et en mesure de fournir les données nécessaires aux systèmes de gestion énergétique des consommateurs. À cette fin, la directive exige des États membres qu'ils tiennent dûment compte de l'utilisation des normes pertinentes disponibles, y compris des normes qui permettent l'interopérabilité au niveau du modèle de données et de la couche application, des bonnes pratiques et de l'importance du développement des réseaux intelligents et du marché intérieur de l'électricité⁹.
8. La directive oblige les États membres à recommander vivement aux acteurs du marché de l'électricité d'introduire des systèmes intelligents de mesure interopérables (article 19) et fixe les règles générales relatives à la gestion, à l'échange des données ainsi qu'à l'accès à celles-ci. Elle confère également des compétences d'exécution à la Commission pour déterminer les exigences d'interopérabilité et les procédures non discriminatoires et transparentes pour l'accès des parties éligibles aux données des clients finals. Ces données comprennent les données des relevés de consommation et

⁶ Voir [Avis du CEPD sur la recommandation de la Commission relative à la préparation de l'introduction des systèmes intelligents de mesure](#), publié le 8 juin 2012, [Groupe de travail «article 29» sur la protection des données, Avis 12/2011 sur les compteurs intelligents](#), publié le 4 avril 2011, WP 183. Les données collectées par les compteurs intelligents peuvent être considérées comme des données à caractère personnel étant donné qu'elles sont associées à un utilisateur identifié ou identifiable et qu'elles peuvent divulguer des informations sur sa consommation énergétique, donnant ainsi un aperçu de la vie quotidienne de la personne concernée.

⁷ [EDPS TechDispatch 02/2019 on Smart Meters in Smart Homes](#), publié le 16 octobre 2019.

⁸ [EDPS TechDispatch 02/2019 on 'Smart Meters in Smart Homes](#), publié le 16 octobre 2019.

⁹ Article 19, paragraphe 3, de la directive et considérant 1 du projet d'acte d'exécution.

les données de consommation, ainsi que les données nécessaires pour le changement de fournisseur, la participation active de la demande et d'autres services (articles 23 et 24).

9. Selon son considérant 3, le projet d'acte d'exécution s'applique aux données des relevés de consommation et aux données de consommation. Il établit des règles permettant aux clients finals et aux parties éligibles d'accéder à ces données, en temps utile et de manière simple et sécurisée, et aux fournisseurs et aux prestataires de services d'accéder aux données des clients, de manière à ce qu'ils puissent facilement comprendre et utiliser les données, à condition que les clients aient donné leur «autorisation» pour cet accès aux données.
10. Étant donné que le projet d'acte d'exécution réglementerait le traitement des données à caractère personnel dans le contexte de l'accès aux données des relevés de consommation et aux données de consommation par les clients finals et les parties éligibles, le CEPD se félicite des références, au considérant 16 du projet d'acte d'exécution, à la nécessité de se conformer au règlement (UE) 2016/679 («RGPD») ainsi qu'à la directive 2002/58/CE¹⁰ («directive vie privée et communications électroniques»).

2.2. Accès aux données de consommation et aux données des relevés de consommation

11. Le CEPD se félicite de l'objectif général du projet d'acte d'exécution, qui vise essentiellement à établir des dispositions garantissant que les clients finals bénéficient d'une transparence et d'une portabilité accrues de leurs données des relevés de consommation et de leurs données de consommation. Le projet d'acte d'exécution, conformément à l'article 20 de la directive, permettrait effectivement aux clients finals d'extraire leurs données de relevés de compteur et de les transmettre aux «parties éligibles» à leur demande.
12. L'article 2, paragraphe 6, du projet d'acte d'exécution définit une «partie éligible» comme une «entité fournissant des services liés à l'énergie à des clients finals, tels que les fournisseurs, les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution, les agrégateurs, les entreprises de services énergétiques et les fournisseurs de services d'équilibrage». En vertu de l'article 23 de la directive, la partie responsable de la gestion des données doit fournir aux parties éligibles l'accès aux données du client, conformément au cadre juridique applicable de l'Union.

¹⁰ Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil 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 (directive vie privée et communications électroniques), JO L 201 du 31.7.2002, p. 37.

13. Bien que l'article 5 du projet d'acte d'exécution impose à l'administrateur de données de mesurer l'obligation de garantir un accès continu aux données pour les clients finals et les parties éligibles, le CEPD estime qu'il est nécessaire de réviser l'article 5, paragraphe 1, point d), du projet d'acte d'exécution. En particulier, le CEPD estime que l'article 5, paragraphe 1, point d), devrait être modifié afin de préciser que l'accès aux données de consommation et aux données des relevés de consommation par les parties éligibles ne peut être fourni qu'avec l'autorisation du client final tel que défini à l'article 2, paragraphe 8, du projet d'acte d'exécution (c'est-à-dire une autorisation accordée par un client final à une partie éligible sur la base d'un accord contractuel conclu avec cette partie) et conformément à l'article 6 du RGPD et à l'article 5, paragraphe 3, de la directive «vie privée et communications électroniques».
14. Le libellé actuel de l'article 5, paragraphe 1, point d), du projet d'acte d'exécution fait référence non seulement à une «autorisation active», mais aussi à «une autre base juridique ou contractuelle pour le transfert des données». Cette formulation suggérerait que toutes les bases juridiques au titre de l'article 6 du RGPD pourraient être applicables et, en particulier, que le partage de données avec des parties éligibles ne nécessiterait pas forcément l'autorisation du client final. En revanche, le libellé du considérant 3 du projet d'acte d'exécution semble faire référence à l'autorisation du client comme condition préalable à cet accès. En outre, le considérant 16 du projet d'acte d'exécution confirme que la directive «vie privée et communications électroniques» s'applique au traitement des données à caractère personnel dans le contexte des compteurs intelligents, étant donné qu'ils sont considérés comme des équipements terminaux.
15. Le CEPD rappelle que l'article 5, paragraphe 3, de la directive «vie privée et communications électroniques» exige le consentement de l'abonné ou de l'utilisateur final avant le stockage d'informations, ou l'obtention de l'accès à des informations déjà stockées, dans l'équipement terminal d'un abonné ou d'un utilisateur final, à moins que ce stockage ou cet accès ne soit strictement nécessaire pour permettre au fournisseur d'un service de la société de l'information de fournir le service expressément demandé par l'abonné ou l'utilisateur. En outre, toute opération de traitement de données à caractère personnel postérieure à ces opérations de traitement, y compris le traitement de données à caractère personnel obtenues en accédant à des informations dans l'équipement terminal, doit également avoir une base juridique au titre de l'article 6 du RGPD pour être licite¹¹. En conséquence, le

¹¹ Le CEPD rappelle que lorsque le consentement est requis en vertu de l'article 5, paragraphe 3, de la directive «vie privée et communications électroniques», le consentement au titre de l'article 6 du RGPD constituerait très probablement la base juridique appropriée en ce qui concerne tout traitement de données à caractère personnel après le stockage d'informations ou l'obtention de l'accès à des informations déjà stockées dans l'équipement terminal d'un abonné ou d'un utilisateur. Voir également l'[avis conjoint 2/2022 de l'EDPB et du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées](#)

transfert de données des relevés de consommation et de données de consommation à une partie éligible nécessiterait en principe le consentement de l'utilisateur final, à moins que l'accès à ces informations ne soit strictement nécessaire pour permettre au fournisseur d'un service de la société de l'information de fournir le service expressément demandé par l'abonné ou l'utilisateur.

16. Afin de clarifier davantage sa relation avec le droit de l'Union en matière de protection des données, il convient de modifier l'article 5, paragraphe 1, point d), du projet d'acte d'exécution afin de préciser que les responsabilités de l'administrateur de données de mesure consistent notamment à veiller à ce que les données à caractère personnel soient uniquement mises à la disposition des parties éligibles conformément à l'article 6 du RGPD et à l'article 5, paragraphe 3, de la directive «vie privée et communications électroniques».
17. En outre, le CEPD serait favorable à un considérant précisant que, conformément au RGPD, l'exécution d'un contrat ne peut constituer une base juridique pour le traitement de données à caractère personnel que si la personne concernée est une partie ou si des mesures sont prises à la demande de la personne concernée avant la conclusion d'un contrat. En outre, ce considérant devrait mentionner que l'exigence de «nécessité» n'est pas satisfaite par la simple insertion d'une clause contractuelle prévoyant le traitement. Le responsable du traitement devrait être en mesure de démontrer en quoi l'objet principal du contrat spécifique conclu avec la personne concernée ne peut être effectivement exécuté en l'absence du traitement spécifique des données à caractère personnel concernées¹².

2.3. Finalités du traitement

18. Le CEPD estime que le dispositif du projet d'acte d'exécution devrait définir explicitement les finalités pour lesquelles les données peuvent être transférées à des parties éligibles. Les données collectées par les compteurs intelligents peuvent permettre une segmentation des clients en fonction de leur empreinte énergétique dans leur environnement privé, de leurs habitudes comportementales et de leurs préférences. Afin d'éviter toute utilisation non autorisée et de garantir la limitation de la finalité, les finalités pour lesquelles les données des relevés de consommation et les données de consommation peuvent être transférées à des parties éligibles devraient être clairement définies dans le dispositif du projet d'acte d'exécution, compte tenu également des objectifs de la directive.

[concernant l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données \(règlement sur les données\)](#), 4 mai 2022, en particulier les points 41 à 46.

¹² Voir également l'[avis conjoint 2/2022 de l'EDPB et du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données \(règlement sur les données\)](#), 4 mai 2022, en particulier le point 28.

2.4. Catégories de données

19. Le projet d'acte d'exécution précise les catégories de données qui doivent être rendues accessibles aux clients finals et aux parties éligibles, l'article 2 fournissant des définitions des «données des relevés de consommation et des données de consommation», des «données historiques validées» et des «données en temps quasi réel non validées». Le CEPD se félicite que le projet d'acte d'exécution définisse clairement les catégories de données concernées.

2.5. Rôles et responsabilités

20. Comme indiqué à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du projet d'acte d'exécution, ce dernier et son annexe énumèrent les acteurs du marché de l'électricité concernés par le projet d'acte d'exécution et définissent les rôles et responsabilités qu'ils peuvent assumer¹³. Le projet d'acte d'exécution ne précise toutefois pas les rôles et les responsabilités des différents acteurs concernés (administrateurs de données de mesure; administrateurs de points de mesure, fournisseurs d'accès aux données, administrateurs des autorisations, parties éligibles)¹⁴ du point de vue de la protection des données.
21. Dans ce contexte, le CEPD rappelle que les notions de responsable du traitement, de responsable conjoint du traitement et de sous-traitant jouent un rôle crucial dans l'application de la législation sur la protection des données, étant donné qu'elles déterminent qui est responsable du respect des différentes règles en matière de protection des données et comment les personnes concernées peuvent exercer leurs droits dans la pratique.
22. Le CEPD rappelle que, conformément à l'article 26 du RGPD, *«[l]orsque deux responsables du traitement ou plus déterminent conjointement les finalités et les moyens du traitement, ils sont les responsables conjoints du traitement»*. Il ressort clairement de cette spécification que la notion de responsabilité ne fait pas nécessairement référence à une seule entité, mais peut également impliquer plusieurs parties jouant un rôle dans une opération de traitement. Par conséquent, et comme l'a confirmé la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), chacun des acteurs participants est soumis à des obligations conférées par la législation sur la protection des données¹⁵. Dans la mesure où les différents acteurs agissent en tant que responsables conjoints du traitement, ils *«définissent de manière transparente leurs responsabilités respectives aux fins d'assurer le respect des obligations qui leur incombent en matière de protection des données,*

¹³ Voir le considérant 7 du projet d'acte d'exécution: «En établissant un modèle de référence, le présent règlement vise à faire en sorte que les acteurs du marché aient une compréhension mutuelle et claire des rôles, des responsabilités et des procédures d'accès aux données.»

¹⁴ Voir le considérant 10 du projet d'acte d'exécution.

¹⁵ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 5 juin 2018, *Wirtschaftsakademie/Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, point 29.

notamment en ce qui concerne l'exercice des droits de la personne concernée, et leurs obligations respectives quant à la communication des informations [...]». Dans ce cas, la répartition des tâches entre les responsables conjoints du traitement devrait être établie, de préférence par la loi, ou au moyen d'un accord entre eux.

23. En tout état de cause, la répartition des responsabilités entre les différents acteurs devrait être claire et accessible afin notamment de garantir que les personnes concernées puissent exercer pleinement leurs droits en vertu du RGPD. Par conséquent, le CEPD estime que les rôles et responsabilités des différents acteurs concernés en tant que responsables du traitement, responsables conjoints du traitement ou sous-traitants devraient être clairement assignés dans le projet d'acte d'exécution.

2.5. Durée de conservation

24. En vertu de l'article 5, paragraphe 2, du projet d'acte d'exécution, les administrateurs de données de mesure conservent des informations complémentaires sur les données des relevés de consommation et les données de consommation historiques conformément à l'annexe I, points 4 a) et b), de la directive. Pendant la durée de la période de conservation, les données des relevés de consommation et les données de consommation historiques doivent être tenues à disposition, ainsi que les informations correspondantes dans le journal d'accès aux données, pour que les clients finals et les parties éligibles puissent y avoir accès à la demande des clients finals.
25. Conformément à l'annexe I, points 4 a) et b), de la directive concernant l'accès aux informations complémentaires sur la consommation passée, les États membres doivent exiger que ces informations soient mises à la disposition du fournisseur ou du prestataire de services désigné par le client final, à la demande de ce dernier. Les informations complémentaires sur la consommation passée comprennent:
 - a) les données cumulées concernant au moins les trois dernières années ou la durée écoulée depuis le début du contrat de fourniture d'électricité si celle-ci est d'une durée inférieure. Les données correspondent aux périodes pour lesquelles des informations fréquentes relatives à la facturation ont été produites; et
 - b) les données détaillées en fonction du moment où l'énergie a été utilisée, pour chaque jour, chaque semaine, chaque mois et chaque année, qui sont mises à la disposition du client final sans retard indu via l'internet ou l'interface du compteur pour les vingt-quatre derniers mois au minimum ou pour la période écoulée depuis le début du contrat de fourniture d'électricité, si celle-ci est d'une durée inférieure¹⁶.

¹⁶ Annexe I, points 4 a) et b), de la directive (UE) 2019/944 (soulignement ajouté).

26. Dans ce contexte, le CEPD rappelle que, conformément au principe de limitation de la conservation, les données à caractère personnel peuvent être conservées «*pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées*»¹⁷. Si l'annexe I, points 4 a) et b), de la directive fixe une durée minimale de conservation, elle ne précise pas de durée maximale de conservation. Afin de garantir le respect du principe de limitation de la conservation, le CEPD recommande de fixer une durée maximale de conservation pour les catégories pertinentes de données à caractère personnel concernées ou, à tout le moins, d'établir des critères pour déterminer ces délais, en tenant compte des finalités du traitement.

Bruxelles, le 24 août 2022

(signature électronique)
Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

¹⁷ Article 5, paragraphe 1, point e), du RGPD