



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 88/2020 du 11 septembre 2020

Objet: avis concernant un avant-projet d'ordonnance relative à l'organisation des réseaux d'énergie thermique et à la comptabilisation de l'énergie thermique en Région de Bruxelles-Capitale (CO-A-2020-085)

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

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 « 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 du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Energie et de la Démocratie participative, Monsieur Alain Maron, reçue le 24 juillet 2020 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 11 septembre 2020, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 24 juillet 2020, le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Energie et de la Démocratie participative, Monsieur Alain Maron (ci-après, « le demandeur ») a demandé à l'Autorité de protection des données (ci-après, « l'Autorité ») d'émettre un avis sur les articles 16 à 19 d'un avant-projet d'ordonnance relative à l'organisation des réseaux d'énergie thermique et à la comptabilisation de l'énergie thermique en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après, « l'avant-projet »).
2. L'avant-projet vise à transposer (partiellement) deux directives, à savoir la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et la directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique¹.
3. L'avant-projet a pour objectif de prévoir un cadre légal concernant les réseaux d'énergie thermique, en ce compris :
 - Les conditions minimales auxquelles doivent répondre les opérateurs de réseau d'énergie thermique (article 5 de l'avant-projet), leurs tâches (article 6 de l'avant-projet) ainsi que leurs obligations de service public (article 7 de l'avant-projet) et de rapportage (article 12 de l'avant-projet) ;
 - Les conditions minimales auxquelles doivent répondre les fournisseurs d'énergie thermique (article 9 de l'avant-projet) ainsi que leurs tâches (article 10 de l'avant-projet) ;
 - Des dispositions concernant la production d'énergie thermique issue de sources d'énergie renouvelables (article 11 de l'avant-projet) ;
 - La comptabilisation en cas de bâtiment ou site collectif (articles 13 à 15 de l'avant-projet) ;
 - L'encadrement du traitement de données à caractère personnel (article 16 à 19 de l'avant-projet) ;
 - Un régime de sanctions pénales (article 20 de l'avant-projet).
4. L'énergie thermique est l'énergie transmise par un fluide caloporteur, tel que l'eau, la vapeur d'eau ou un fluide réfrigérant. Actuellement il n'existe aucun cadre normatif en Région de Bruxelles-Capitale ayant trait aux réseaux de chaleur et de froid, notamment en raison du fait que le nombre de réseaux d'énergie thermique est encore limité.

¹ Ces directives font partie d'un paquet de mesures publié par la Commission européenne intitulé « Une énergie propre pour tous les Européens ».

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

a. Base juridique

5. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base juridique au sens de l'article 6 du RGPD. L'avant-projet prévoit le traitement de données à caractère personnel par l'opérateur du réseau d'énergie thermique, par le fournisseur d'énergie thermique et par le gestionnaire du bâtiment ou site collectif².
6. Dans ce cadre, le traitement de données à caractère personnel étant effectué par l'opérateur du réseau d'énergie thermique et le gestionnaire du bâtiment ou site collectif, l'Autorité estime qu'ils peuvent se baser sur l'article 6.1 c) (obligation légale) ou e) (mission d'intérêt public) du RGPD pour les tâches et obligations qui sont imposées par l'avant-projet. En ce qui concerne le fournisseur d'énergie thermique, en ce que le traitement de données à caractère personnel suppose la conclusion d'un contrat de fourniture d'énergie, le traitement peut se baser sur l'article 6.1.b) (exécution d'un contrat) du RGPD.
7. L'article 18 prévoit que « *les données de consommation visées à l'article 16, 1° issues de la réalisation des tâches et du respect des obligations visés aux articles 6, 7, 10 et 14 se limitent à une représentativité mensuelle. Une représentativité inférieure à un mois repose sur le consentement de la personne concernée* ». L'Autorité estime que dans la mesure où il semble ressortir de l'avant-projet que les missions et tâches décrites aux articles 6, 7, 10 et 14 peuvent être accomplies sur la base de données de consommation mensuelles, il est exclu de prévoir dans l'avant-projet la possibilité de traiter des données agrégées sur une période moins longue. Si toutefois des données plus précises sont nécessaires (soit une représentativité quotidienne ou hebdomadaire) pour atteindre les finalités poursuivies, il convient de le prévoir dans l'avant-projet. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le déséquilibre entre l'opérateur de réseau, le fournisseur d'énergie d'une part, et le consommateur d'autre part. Le consentement pourra difficilement être considéré comme libre au sens de l'article 7 du RGPD de sorte qu'il ne peut pas légitimer le traitement envisagé.

b. Finalité

8. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

² L'article 3, 11° définit le gestionnaire du bâtiment ou site collectif comme « la personne physique ou morale représentant le ou les propriétaire(s) des parties communes du bâtiment ou du site collectif ».

9. L'Autorité note à la lecture de l'avant-projet que les traitements envisagés poursuivent plusieurs finalités :

- En ce qui concerne les traitements de données à caractère personnel effectués par **l'opérateur de réseau d'énergie thermique** : les traitements nécessaires pour réaliser les tâches et respecter les obligations de service public visées aux article 6 et 7 de l'avant-projet, notamment la gestion du réseau d'énergie thermique (article 6, 1^o à 7^o de l'avant-projet), le raccordement à celui-ci (article 7, 6^o de l'avant-projet), la pose et le relevé des compteurs (article 7, 8^o et 9^o de l'avant-projet), la conservation des relevés des compteurs à des fins d'information du client final, de statistiques et de rapportage (article 7, 9^o de l'avant-projet), la fourniture des données de comptage aux fournisseurs d'énergie thermique en vue de la facturation et de l'information au client final (article 7, 10^o de l'avant-projet), la détection active et le constat de toutes formes de fraude d'énergie et la prise de mesures de précaution (article 7, 11^o de l'avant-projet) ;
- En ce qui concerne les traitements de données à caractère personnel effectués par le **fournisseur d'énergie thermique** : les traitements nécessaires pour réaliser les tâches visées à l'article 10 de l'avant-projet, notamment pour la fourniture d'énergie thermique (article 10, 1^o de l'avant-projet), la facturation des frais liés à consommation d'énergie thermique et la fourniture d'informations précisées à l'annexe 2 (article 10, 2^o de l'avant-projet), le traitement de plaintes de clients (article 10, 3^o de l'avant-projet), la prise de mesures de nature sociale en cas de mauvais paiement et en cas de résiliation du contrat de fourniture (article 10, 4^o de l'avant-projet) ;
- En ce qui concerne les traitements de données à caractère personnel effectués par le **gestionnaire du bâtiment ou site collectif**³ : les traitements nécessaires pour respecter les obligations visées à l'article 14 de l'avant-projet, à savoir fournir à chacun des occupants consommateurs finaux d'énergie thermique les informations liées à sa propre consommation d'énergie thermique et effectuer la répartition des frais liés à la consommation d'énergie thermique et communiquer le décompte de ces frais.

10. Ces finalités sont déterminées, explicites et légitimes.

11. L'Autorité prend note que l'article 17, §4 de l'avant-projet stipule « *est interdit tout traitement des données visées à l'article 16 ayant les finalités suivantes :*

1^o le commerce de ces données ou des profils énergétiques établis à partir de ces données ;

2^o l'établissement de listes de consommateurs identifiés comme fraudeurs ou mauvais payeurs ;

³ L'exposé des motifs précise que les consommateurs finaux d'énergie thermique n'ont pas toujours de relation contractuelle avec un fournisseur d'énergie. C'est le gestionnaire du bâtiment collectif ou du site collectif qui souscrit un contrat de fourniture avec un fournisseur d'énergie. En cas de bâtiment ou de site collectif en copropriété, ce sera souvent le syndic désigné par l'AG des copropriétaires qui souscrira un contrat de fourniture au nom de cette association des copropriétaires.

3° la prospection à des fins commerciales ».

12. L'article 17, § 5 de l'avant-projet prévoit que « *tout autre traitement réalisé sur les données visées à l'article 16 ne peut se fonder sur la poursuite d'intérêts légitimes, tels que définis à l'article 6.1.f du RGPD* ». L'Autorité s'interroge sur l' « autre » traitement qui est envisagé par cette disposition vu que les finalités des traitements doivent être explicitées dans l'avant-projet. Il conviendrait de reformuler l'article 17, §4 et §5 de l'avant-projet et d' indiquer que les trois catégories d'intervenants peuvent uniquement traiter les données à caractère personnel pour les finalités prévues dans l'avant-projet, soit l'accomplissement de leurs missions décrites aux article 6, 7, 10 et 14 de l'avant-projet et que le traitement de ces données pour d'autres finalités est exclu, notamment pour le commerce des données, l'établissement de listes de consommateurs identifiés comme fraudeurs ou mauvais payeurs, la prospection et toute autre traitement fondé sur leur prétendu intérêt légitime.

13. L'article 12 de l'avant-projet prévoit que l'opérateur de réseau d'énergie thermique communique à Bruxelles Environnement, au plus tard le 31 mars de chaque année, les données visées à l'annexe 3 aux fins de permettre l'élaboration du bilan énergétique de la Région ou de tout rapport nécessaire pour ce qui concerne l'énergie thermique. L'Autorité note que la liste de données reprise à l'annexe 3 ne contient pas de données à caractère personnel de sorte que le RGPD ne s'applique pas à ce traitement. Toutefois, l'annexe 3 prévoit que « *le Gouvernement peut spécifier et compléter la liste des données à notifier* ». Si la communication de données à caractère personnel devait être prévue, il conviendrait de soumettre ces éventuelles dispositions d'exécution au préalable pour avis à l'Autorité.

14. En ce qui concerne les traitements de données à des fins statistiques et de rapportage prévus par l'article 7, 9° de l'avant-projet, il conviendrait de préciser le destinataire de ces données. Est-ce uniquement Bruxelles Environnement, comme cela est prévu à l'article 12 pour les données traitées à des fins de rapportage ? L'Autorité invite le demandeur à le préciser dans l'avant-projet.

15. L'Autorité attire l'attention sur le fait que le traitement ultérieur à des fins statistiques doit de préférence se faire à l'aide de données anonymes⁴. S'il n'est pas possible d'atteindre la finalité de traitement visée à l'aide de données anonymes, des données à caractère personnel pseudonymisées⁵ peuvent être utilisées. Si ces données ne permettent pas non plus d'atteindre la

⁴ Données anonymes : informations qui ne peuvent pas être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable (article 4.1) du RGPD, *a contrario*.

⁵ "Pseudonymisation : le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précisée sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable." (voir l'article 4.5) du RGPD).

finalité visée, des données à caractère personnel non pseudonymisées peuvent aussi être utilisées, uniquement en dernière instance.

c. Proportionnalité/minimisation des données

16. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de "minimisation des données").
17. L'article 16 de l'avant-projet prévoit que les données à caractère personnel traitées dans le cadre de l'avant-projet sont les suivantes : « *1° les données de consommation exprimées en kWh ; 2° les données d'identification du consommateur (nom, prénom, adresse et coordonnées de contact)* ».
18. Ces données semblent adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au vu des finalités poursuivies par le traitement.

d. Responsable du traitement

19. L'article 17, §1^{er} de l'avant-projet prévoit que « *l'opérateur de réseau d'énergie thermique est responsable des traitements nécessaires pour réaliser les tâches et respecter les obligations de service public visées aux articles 6 et 7 de l'avant-projet* ».
20. L'article 17, §2 de l'avant-projet prévoit que « *le fournisseur d'énergie thermique est responsable des traitements nécessaires pour réaliser les tâches visées à l'article 10 de l'avant-projet* ».
21. L'article 17, §3 de l'avant-projet prévoit que « *le gestionnaire du bâtiment ou site collectif est responsable des traitements nécessaires pour respecter les obligations visées à l'article 14 de l'avant-projet* ».
22. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles⁶. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier

⁶ En effet, tant le Groupe de travail 29 – prédécesseur du Comité européen de la protection des données – que l'Autorité ont insisté sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Groupe de travail 29, Avis 1/2010 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010, p. 9 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats, p.1..*(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

pour chaque traitement de données à caractère personnel qui, *dans les faits*, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise du traitement.

23. Dans la mesure où il est prévu que l'opérateur de réseau thermique fournit les données de comptage aux fournisseurs d'énergie en vue de la facturation (article 6, 10° de l'avant-projet) alors que le fournisseur d'énergie assume la facturation pour la fourniture d'énergie thermique (article 10, 2° de l'avant-projet), il conviendrait d'indiquer si, pour certains traitements, il existe une responsabilité conjointe ou si le fournisseur agit comme sous-traitant (dans ce cas un contrat de sous-traitance devrait être conclu conformément à l'article 28 du RGPD).

e. Délai de conservation

24. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
25. L'article 19 de l'avant-projet prévoit que les données de consommation visée à l'article 16, 1° de l'avant-projet (soit les données de consommation exprimées en kWh) sont conservées au maximum pour une durée de cinq ans.
26. L'avant-projet ne prévoit pas de durée de conservation pour les données d'identification du consommateur visées à l'article 16, 2° de l'avant-projet. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il convient de déterminer et indiquer dans le projet les délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement, en tenant compte des différentes finalités et catégories de données, ou au moins de reprendre dans le projet les critères permettant de déterminer ces délais (maximaux) de conservation. L'Autorité invite le demandeur à combler cet oubli afin de se conformer à l'article 6.3 du RGPD.

f. Sécurité des données

27. L'annexe 1 de l'avant-projet prévoit que les compteurs installés par l'opérateur de réseau d'énergie thermique sont des compteurs lisibles à distance.
28. L'Autorité rappelle à cet égard que les données devront être traitées de façon à garantir une sécurité appropriée (article 5.1.f) du RGPD). Les règles stipulées à l'article 32 du RGPD devront être respectées.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité invite le demandeur à :

- Préciser dans l'avant-projet le destinataire des données statistiques ;
- Reformuler l'article 17, §4 et §5 de l'avant-projet ;
- Préciser si les responsables du traitement agissent comme responsables conjoints du traitement ou comme responsable du traitement et sous-traitants ;
- Prévoir un délai de conservation des données visées par l'article 16,2° de l'avant-projet ;

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances