



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 17/2022 du 25 janvier 2022

Concerne : avis relatif à un avant-projet de loi *portant des dispositions diverses en matière d'énergie* (CO-A-2022-017)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), en présence de Madame Marie-Hélène Descamps et de Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel ;

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* (Règlement général sur la protection des données, 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 Madame Tinne Van der Straeten, Ministre de l'Énergie, reçue le 13/01/2022 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 20/01/2022 ;

Émet, le 25 janvier 2022, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Un avis est demandé en extrême urgence au sujet d'un avant-projet de loi *portant des dispositions diverses en matière d'énergie*, ci-après "le projet".
2. L'extrême urgence est motivée en se référant notamment à :
 - la nécessité de disposer d'une base légale pour les prix sociaux maximaux pour la fourniture de chaleur qui sont fixés au cours du mois précédant chaque trimestre ;
 - l'étude que la CREG doit remettre pour le 15 mai au sujet de la norme énergétique et qui, selon l'auteur du projet, doit déjà débuter en janvier ;
 - l'obligation imposée aux fournisseurs, dans le cadre de la suppression des prix maximaux, d'écrire aux clients résidentiels dans la deuxième quinzaine de janvier afin de leur proposer l'équivalent le moins cher.
3. L'Autorité constate que le projet avait déjà été soumis à l'avis du Conseil d'État le 23 novembre 2021. Si à l'époque, le projet avait également été soumis à l'avis de l'Autorité, elle aurait pu traiter ce dossier dans le délai légal normal. On peut dès lors s'interroger quant à l'extrême urgence.
4. Le formulaire de demande d'avis n'identifie pas les articles au sujet desquels un avis est demandé. L'Autorité déduit de l'avis du Conseil d'État qu'il s'agit des articles 15, 16 et 18 du projet.
5. L'Autorité limite son analyse à ces articles et ne se prononce dès lors pas sur les autres articles du projet qui ont éventuellement un impact sur le traitement de données à caractère personnel.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

Article 15 du projet

6. Contrairement aux autres articles du projet, il s'agit d'un nouvel article distinct et non d'une disposition modificative. D'après le commentaire des articles, le but est que, *pour les clients résidentiels qui avaient droit à l'application du tarif social en tant que client protégé résidentiel catégorie BIM, la possibilité d'établir une réduction de suppression progressive forfaitaire unique est accordée pour la fourniture d'électricité et/ou pour la fourniture de gaz.*

a) Paragraphe 1

7. Ce paragraphe formule le droit à une réduction de suppression progressive forfaitaire unique et définit le groupe cible auquel cette mesure est destinée, à savoir les clients protégés résidentiels qui bénéficient d'une intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 *relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités*. Cela ne donne lieu à aucune remarque particulière.

b) Paragraphe 2

8. Ce paragraphe confère une délégation étendue et détaillée au Roi afin de fixer les modalités en vue de l'octroi de la réduction de suppression progressive forfaitaire unique. Il précise également que les arrêtés d'exécution sont censés ne jamais avoir produit d'effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les 12 mois de leur date d'entrée en vigueur.

9. L'octroi de la réduction de suppression progressive forfaitaire unique n'est pas possible sans un traitement à grande échelle de données à caractère personnel. L'Autorité constate que l'article 15 n'y accorde pas d'attention, et pas davantage dans le cadre de la détermination de la délégation au Roi.

10. Toutefois, le commentaire des articles fait remarquer que la loi-programme du 27 avril 2017 est modifiée afin de permettre le traitement des demandes relatives à la réduction de suppression progressive forfaitaire unique. L'Autorité constate que l'article 17 du projet prévoit en effet l'adaptation de l'article 3 de cette loi-programme afin que les modalités prévues dans le chapitre II. *Application automatique de prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire* de cette loi-programme s'appliquent à la réduction de suppression progressive forfaitaire unique.

11. Sur la base de la formulation actuelle de l'article 15, il est impossible pour le citoyen de savoir comment la réduction de suppression est octroyée (Quelles données sont traitées ? Par qui ? D'où ces données sont-elles extraites ?). Par souci de clarté et de transparence à l'égard du citoyen, le projet d'article doit contenir un renvoi au chapitre II de la loi-programme du 27 avril 2017, intitulé "*Application automatique de prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire*". Dans ce chapitre, les données traitées sont en effet déterminées, les instances impliquées dans le traitement sont identifiées et le responsable du traitement est précisé. Il est ainsi prévisible pour le citoyen de savoir qui traite quelles données et dans quel but, ce qui n'est pas le cas actuellement.

12. Une proposition de formulation :

"Sauf disposition contraire, la réduction de suppression progressive forfaitaire unique est appliquée conformément au chapitre II. Application automatique de prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire, de la loi-programme du 27 avril 2017".

c) Paragraphe 3

13. Ce paragraphe encadre le traitement de données de la CREG¹ dans le cadre de l'introduction de la réduction de suppression progressive forfaitaire unique.

Finalité

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

15. Le nouveau paragraphe charge la CREG des paiements et du contrôle de la réduction de suppression progressive forfaitaire unique, ce qui peut être qualifié de finalités qui répondent aux exigences de l'article 5.1.b) du RGPD.

Proportionnalité

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. On précise à cet égard que la CREG traite à cet effet les données des clients résidentiels visés au paragraphe 1 (voir le point 7).

18. La définition des données à caractère personnel qui seront traitées est très générale. Il n'est pas possible d'en déduire quelles données la CREG va réellement traiter de sorte que pour l'Autorité, il est impossible de réaliser un test de proportionnalité (article 5.1.c) du RGPD. Les (catégories de) données que la CREG va traiter doivent être mentionnées dans le texte.

¹ Commission de régulation de l'électricité et du gaz.

Délai de conservation

19. 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.

20. Au sujet du délai de conservation, il est précisé : "(...) *ne conserve pas les données plus longtemps que nécessaire à l'exécution de ses missions, sans que ce délai soit supérieur à 24 mois*".

21. Interrogé sur les fondements sur lesquels ce délai est basé, l'auteur du projet a répondu notamment ce qui suit le 20/01/2022 :

"L'arrêté royal précité du 23 décembre 2021² prévoit que la CREG doit se prononcer au plus tard le 31 août 2022 (art. 6, § 2) au sujet du recouvrement des fournisseurs. Pour le traitement administratif, les données d'échantillon ne sont en principe plus utiles après le 30 septembre 2022 (limite de paiement). Cela ne signifie pas pour autant qu'elles peuvent être supprimées, car les fournisseurs peuvent encore attaquer la décision de la CREG devant la Cour des marchés trente jours après sa notification et dans ce cas, nous devons pouvoir soumettre les éléments probants. Le délai de conservation visé à l'article 13.2 du RGPD et l'examen périodique dont il est question au considérant 39 doivent donc se baser sur ces considérations. Lorsqu'il n'y a pas de recours, les données à caractère personnel concernant le forfait peuvent encore être supprimées en 2022. Lorsqu'il y a par contre un recours, les données à caractère personnel transmises par le fournisseur en question doivent être conservées pour le suivi de la procédure".

22. L'Autorité en prend acte.

Personnes concernées

23. Les personnes dont les données à caractère personnel sont traitées sont clairement définies : *"Il s'agit des données du client domestique visé au paragraphe 1"* (voir également le point 7).

24. L'Autorité en prend acte.

² Arrêté royal du 23 décembre 2022 fixant les modalités relatives au forfait unique visé à l'article 4 de la loi du 15 décembre 2021 portant des mesures en vue de la hausse des prix de l'énergie en 2021 et confirmant l'arrêté royal du 22 décembre 2020 portant modifications de l'arrêté royal du 24 mars 2003 fixant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité.

Responsable du traitement

25. Le troisième alinéa du paragraphe 3 dispose que : *"La Commission de régulation de l'électricité et du gaz est responsable de la gestion des données en sa possession ou mises à sa disposition en vertu du paragraphe 1^{er}".*

26. L'Autorité en déduit que le but de cet alinéa est d'identifier le responsable du traitement. Par souci de clarté et afin d'éviter tout malentendu, il est préférable d'utiliser la terminologie du RGPD et dès lors de remplacer les termes *"responsable de la gestion"* par les termes *"le responsable du traitement"*.

Divers

27. Le RGPD s'applique obligatoirement au traitement de données à caractère personnel. La mention, dans le dernier alinéa du paragraphe 3, du fait que les données à caractère personnel sont traitées conformément au RGPD n'a par conséquent aucune plus-value juridique. Ce paragraphe doit dès lors être supprimé.

Article 16 du projet

28. Cet article modifie l'article 4 la loi du 15 décembre 2021 *portant des mesures en vue de la hausse des prix de l'énergie en 2021 et confirmant l'arrêté royal du 22 décembre 2020 portant modifications de l'arrêté royal du 24 mars 2003 fixant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité.*

29. Cet article prévoit l'octroi d'un forfait unique de 80 euros pour la fourniture d'électricité au client résidentiel qui, le 30 septembre 2021, a bénéficié de l'application des prix maximaux en tant que client protégé résidentiel. Les fournisseurs octroient ce forfait à leurs clients qui répondent aux conditions. La CREG paie à son tour les fournisseurs³.

30. L'article 16 du projet ajoute un paragraphe à l'article 4 précité, lequel vise, selon le commentaire des articles, à fournir à la CREG une base juridique pour le traitement de données à caractère personnel en vue de l'application du forfait unique.

³ Le règlement est détaillé à l'article 2 de l'arrêté royal du 23 décembre 2021 *fixant les modalités relatives au forfait unique visé à l'article 4 de la loi du 15 décembre 2021 portant des mesures en vue de la hausse des prix de l'énergie en 2021 et confirmant l'arrêté royal du 22 décembre 2020 portant modifications de l'arrêté royal du 24 mars 2003 fixant les modalités de la cotisation fédérale destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité* ; il prévoit que la CREG paie les fournisseurs pour l'octroi du forfait unique à leurs clients ayants droit.

Finalité

31. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
32. Le nouveau paragraphe charge la CREG des paiements du forfait unique aux fournisseurs ainsi que du contrôle⁴ à cet égard, ce qui peut être qualifié de finalités qui répondent aux exigences de l'article 5.1.b) du RGPD.

Proportionnalité

33. 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").
34. Il est précisé à cet égard que la CREG traite à cet effet les données des clients résidentiels, à savoir les clients protégés résidentiels qui ont bénéficié de l'application des prix maximaux.
35. La définition des données à caractère personnel qui seront traitées est très générale. Il n'est pas possible d'en déduire quelles données la CREG va réellement traiter de sorte que pour l'Autorité, il est impossible de réaliser un test de proportionnalité (article 5.1.c) du RGPD. Les (catégories de) données que la CREG va traiter doivent être mentionnées dans le texte.

Délai de conservation

36. 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.
37. Au sujet du délai de conservation, il est précisé : "*(...) ne conserve pas les données plus longtemps que nécessaire à l'exécution de ses missions, sans que ce délai soit supérieur à 24 mois*".
38. À cet égard, l'Autorité renvoie aux points 21 et 22.

⁴ Le texte du projet en français ne contient aucune référence à l'aspect "contrôle". Il convient encore de l'ajouter dans le texte.

Personnes concernées

39. Les personnes dont les données à caractère personnel sont traitées sont clairement définies : "*Il s'agit des données du client domestique visé au paragraphe 1*". L'article 4, § 1^{er} de la loi du 15 décembre 2021 met clairement en évidence qu'il s'agit des clients protégés résidentiels qui ont bénéficié de l'application des prix maximaux (application de l'article 20, § 2/1 et de l'article 20, § 2 de la loi du 29 avril 1999 *relative à l'organisation du marché de l'électricité*).

40. L'Autorité en prend acte.

Responsable du traitement

41. Le troisième alinéa du nouveau paragraphe dispose ce qui suit : "*La Commission de régulation de l'électricité et du gaz est responsable de la gestion des données en sa possession ou mises à sa disposition en vertu du paragraphe 1*".

42. L'Autorité en déduit que le but de cet alinéa est d'identifier le responsable du traitement. Par souci de clarté et afin d'éviter tout malentendu, il est préférable d'utiliser la terminologie du RGPD et dès lors de remplacer les termes "*responsable de la gestion*" par les termes "*le responsable du traitement*".

Divers

43. Le RGPD s'applique obligatoirement au traitement de données à caractère personnel. La mention, dans le dernier alinéa du nouveau paragraphe, du fait que les données à caractère personnel sont traitées conformément au RGPD n'a par conséquent aucune plus-value juridique. Ce paragraphe doit dès lors être supprimé.

Article 18 du projet

44. Cet article modifie les articles 5 à 11 inclus de la loi-programme du 27 avril 2007. Ces articles régissent l'application automatique de prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire.

45. Les modifications apportées par cet article 18 élargissent le champ d'application de l'application automatique des prix maximaux. Désormais, l'application automatique des prix maximaux sera également valable pour la fourniture de chaleur aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire.

46. L'impact au niveau du traitement de données est limité. Les divers traitements de données requis pour l'application automatique, tels que régis dans les articles 4 à 11 inclus de la loi-programme du 27 avril 2007, ne sont pas affectés. Pour autant que l'Autorité puisse en juger, la modification entraînera seulement une éventuelle augmentation du nombre de personnes dont les données à caractère personnel sont traitées.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

estime que les adaptations suivantes du texte sont nécessaires :

- à l'article 15, § 2, reprendre un renvoi au chapitre II. *Application automatique de prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire*, de la loi-programme du 27 avril 2017 (points 9 - 12) ;

- à l'article 15, § 3 :
 - reprendre dans le texte les (catégories de) données traitées (point 18) ;
 - utiliser la terminologie du RGPD (point 26) ;
 - supprimer le dernier alinéa (point 27) ;

- à l'article 16
 - ajouter "contrôle" dans le texte en français (point 32 et note de bas de page) ;
 - reprendre dans le texte les (catégories de) données traitées (point 35) ;
 - utiliser la terminologie du RGPD (point 42) ;
 - supprimer le dernier alinéa (point 43).

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Rita Van Nuffelen – Responsable a.i. du Centre de Connaissances