



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n°84/2025 du 18 septembre 2025

Objet : Avis concernant un projet de décret-programme de la Région wallonne portant des mesures diverses en matière de budget et de comptabilité, de bien-être animal, d'emploi, de formation, de pouvoirs locaux, aménagement du territoire, de mobilité, d'environnement, de santé, d'énergie, de climat, de tourisme, de patrimoine et d'agriculture (CO-A-2025-105).

Mots-clés : Compteurs communicants – consentement – opt-out restreint - principe de précaution – garanties – contrôle effectif - effectivité des droits des utilisateurs concernés

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 Madame Cécile Neven, Ministre du gouvernement wallon en charge de l'Énergie, du Plan Air-Climat, du Logement et des Aéroports (ci-après « la demanderesse »), reçue 28 juillet 2025 ;

Vu les informations complémentaires reçues les 29 août et 15 septembre 2025 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 18 septembre 2025, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La demanderesse a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet de décret-programme portant des mesures diverses en matière de budget et de comptabilité, de bien-être animal, d'emploi, de formation, de pouvoirs locaux, d'aménagement du territoire, de mobilité, d'environnement, de santé, d'énergie, de climat, de tourisme, de patrimoine et d'agriculture (ci-après « le Projet »).
2. A l'occasion de l'introduction de la demande d'avis, le fonctionnaire délégué a précisé que l'avis de l'Autorité était demandé au sujet de l'article 49 du Projet. L'analyse du Projet démontre toutefois qu'**une modification impliquant un nouveau traitement de données à caractère personnelle figure à l'art. 52 du Projet**, lequel modifie l'art. 35 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité¹ (ci-après « décret électricité »).
3. L'art. 35, §1^{er} du décret électricité encadre le déploiement, par segments², des compteurs communicants³, par les gestionnaires de réseau de distribution (« GRD »).
4. A l'heure actuelle, le décret électricité ne prévoit le déploiement de ces compteurs que dans des cas de figure déterminés en son art. 35, §1^{er}⁴. Le fait que le déploiement ne soit pas limité aux « *prosumers* » produisant une importante quantité d'énergie (et susceptibles, de ce fait, d'être à l'origine d'une

¹ MB 01.05.2001 ; L'Autorité s'est déjà prononcée sur les modifications successives du décret consacrant le déploiement des compteurs intelligents en Région wallonne, voir les avis n°[23/2018](#) du 21 mars 2018, n°[44/2019](#) du 6 février 2019, n° [22/2021](#) du 25 février 2021, n°[127/2022](#) du 1^{er} juillet 2022, n°[208/2022](#) du 9 septembre 2022 et [132/2023](#) du 8 septembre 2023; voy. également la recommandation n°[04/2011](#) du 25 juin 2011 quant aux principes à respecter pour les smart grids et les compteurs intelligents ainsi que les avis du Groupe 29

(https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp183_en.pdf) et du CEPD (https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/12-06-08_smart_metering_fr.pdf).

² Voy. art. 35, §1^{er}, al. 2 du décret électricité.

³ Défini par le décret électricité comme *un système électronique qui mesure de manière distincte l'énergie prélevée et injectée en ajoutant des informations qu'un compteur classique ne fournit pas, qui peut transmettre et recevoir des données sous forme de communication électronique et qui peut être actionné à distance afin d'assurer :*

1° le fonctionnement en mode prépaiement et l'affichage d'une estimation du solde disponible sur l'écran du compteur;

2° la lecture à distance, de façon sécurisée, des index pour l'énergie active prélevée et injectée par plage horaire tarifaire. Les index journaliers par plage horaire tarifaire doivent couvrir les quarante derniers jours et les index mensuels par plage horaire tarifaire. Les treize derniers mois;

3° la définition de différentes plages tarifaires;

4° la coupure et l'autorisation de rétablissement à distance du compteur;

5° la lecture à distance des courbes de charges au sens du règlement technique pour les dix derniers jours;

6° la modulation à distance de la puissance contractuelle;

7° la supervision à distance et l'enregistrement d'alarmes;

8° la reconfiguration et la réalisation des mises à jour à distance;

9° le suivi de l'évolution de la tension.

Sur les caractéristiques des compteurs communicants, voy. l'avis [23/2018](#) cité *supra*.

⁴ 1° lorsque la fonction de prépaiement a été activée conformément au présent décret;

2° lorsqu'un compteur est remplacé;

surcharge du réseau) est toutefois compensé par l'art. 35, §3 du décret électricité, qui dispose actuellement que « *tout client final peut refuser le placement d'un compteur communicant ou l'activation de la fonction communicante* ». Comme il sera davantage explicité ci-dessous, le Projet entend imposer le placement systématique de tels compteurs (sauf impossibilité technique), mais également imposer l'activation systématique de la fonction communicante de ces compteurs, sous l'unique réserve de pouvoir justifier d'une électrosensibilité médicalement attestée.

5. L'Autorité évoque ci-après les éléments problématiques résultant de ces modifications.

II. EXAMEN DU PROJET

II.1. Remarque introductive

6. L'Autorité attire l'attention de la demanderesse sur le fait que l'affaire [C-468/24](#), Netz Niederösterreich est actuellement pendante devant la Cour de justice de l'Union européenne (« CJUE »). Les questions préjudicielles que la Cour sera amenée à trancher portent sur :
- a. l'existence d'une obligation de tenir compte du refus d'un consommateur final ;
 - b. la nécessité de prévoir des exigences concrètes en matière de sécurité des données des instruments de mesure ;
 - c. la possibilité de qualifier un réseau électrique de réseau de communications électroniques ;
 - d. l'étendue de l'obligation d'information par rapport à la fréquence de consultation des données ; et
 - e. la nécessité de tenir compte de la jurisprudence de la CEDH⁵ pour l'interprétation de certains articles⁶ de la [directive \(UE\) 2019/944](#)⁷.

³ lorsqu'il est procédé à un nouveau raccordement;

⁴ lorsqu'un utilisateur du réseau de distribution le demande.

et lorsque l'utilisateur du réseau met en service une nouvelle installation de production d'électricité d'une puissance égale ou inférieure à dix KVA.

⁵ Relative au droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH)

⁶ L'article 20, sous b) et c), l'article 21, paragraphe 1, sous a), et l'article 23, paragraphe 3

⁷ Ce qui aurait notamment pour conséquence que les restrictions à distance (telles que la suppression de l'enclenchement automatique de chauffe-eau, aux heures de forte consommation, intervenues en France, voy. <https://www.clubic.com/actualite-507775-vous-avez-un-linky-l-enclenchement-automatique-de-nombreux-chauffe-eau-vient-encore-d-etre-supprime.html>) devraient être conditionnées à l'obtention d'une décision de justice.

7. Les réponses⁸ aux questions préjudicielles posées auront une influence majeure sur le décret dont la modification fait l'objet du présent avis ainsi que sur la procédure de déploiement des compteurs communicants et la technologie déployée.
8. Il conviendra que les gestionnaires de réseaux de distributions (ci-après « GRD ») soient en mesure de s'adapter à la décision de la Cour dès le prononcé de l'arrêt.
9. En effet, le caractère particulièrement intrusif des compteurs d'électricité communicants a été mis en évidence depuis de nombreuses années⁹, notamment par l'Autorité¹⁰ et le monde académique¹¹. Il n'est d'ailleurs pas contesté non plus par les acteurs du marché¹².
10. Par conséquent, l'Autorité recommande d'appliquer le **principe de précaution**, tant dans les modifications apportées au décret que dans l'information communiquée aux GRD quant aux risques financiers qu'ils prendraient en déployant des compteurs communicants non conformes ou d'une manière non conforme (c'est-à-dire sans recueillir le consentement ou l'accord des consommateurs finaux) en attendant la décision de la Cour.

II.2. Garanties pour la préservation des droits et libertés des utilisateurs de compteurs communicants

11. L'Autorité rappelle que la [directive \(UE\) 2019/944](#) du 5 juin 2019¹³ (transposée par le décret électricité que le Projet entend modifier), souligne avec force la nécessité pour les Etats membres d'avoir une

⁸ Attendues dans le courant de l'année 2026, dès lors que l'audience est fixée le 24 septembre 2025.

⁹ Voy. les avis du Groupe 29 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp183_en.pdf) et du CEPD (https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/12-06-08_smart_metering_fr.pdf).

¹⁰ Voy. la recommandation n°04/2011 du 25 juin 2011 quant aux principes à respecter pour les smart grids et les compteurs intelligents ainsi que les avis rendus au sujet des modifications successives du décret consacrant le déploiement des compteurs intelligents en Région wallonne : avis n°23/2018 du 21 mars 2018, n°44/2019 du 6 février 2019, n° 22/2021 du 25 février 2021, n°127/2022 du 1^{er} juillet 2022, n°208/2022 du 9 septembre 2022 et 132/2023 du 8 septembre 2023.

¹¹ Voy. Andrés Molina-Markham, Prashant Shenoy, Kevin Fu, Emmanuel Cecchet, and David Irwin, Private memoirs of a Smart meter, BuildSys 2010 November 2.

¹² Voy. le rapport de [décembre 2019](#) du Comité de prospective de la Commission française de régulation de l'énergie, qui indique (p. 14) que « *dans tous les cas, les données des consommateurs s'inscrivent dans un écosystème et accroissent leur valeur au contact d'autres données (...) les compteurs évolués peuvent recueillir des mesures fines de consommation individuelle* (...) ». Communiquées aux gestionnaires, fournisseurs ou à des tiers proposant des services dans le secteur de l'énergie, ces mesures fournissent des informations utiles pour construire des offres adaptées aux différentes modes de consommation » et (p. 32) « [L'abandon du consentement] permettra également d'enrichir considérablement les banques de données (...). Cette meilleure connaissance de la consommation d'énergie et des comportements de consommations dans les différents territoires est source d'innovation et de progrès, au service des acteurs privés comme au moins autant de la sphère publique.

Enfin, elle est de nature à favoriser l'éclosion d'un écosystème autour de ces données pour assurer leur (...) leur exploitation en vue de développer de nouveaux services ».

¹³ qui modifie la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE (qui, pour rappel, dispose que "lorsque et dans la mesure où les Etats membres mettent en place des systèmes intelligents de mesure et des compteurs intelligents pour le gaz naturel et/ou l'électricité (...), ils veillent à assurer la sécurité des compteurs intelligents et de la communication des données ainsi qu'à

attention particulière pour la sécurité et la protection des données lors de la transposition de ses dispositions (et en particulier de celles relatives aux compteurs intelligents)¹⁴.

garantir la protection de la vie privée des clients finals, conformément à la législation de l'Union en matière de protection des données et de la vie privée).

¹⁴ Considérant 57 : « Actuellement, différents modèles pour la gestion des données ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration dans les États membres à la suite du déploiement de systèmes intelligents de mesure. Indépendamment du modèle de gestion des données, il est important que les États membres mettent en place des règles transparentes en vertu desquelles l'accès aux données peut se faire dans des conditions non discriminatoires, et qu'ils assurent les niveaux les plus élevés de cybersécurité et de protection des données, ainsi que l'impartialité des entités qui traitent les données ».

Considérant 91 : « La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus notamment par la Charte. Par conséquent, il convient d'interpréter et d'appliquer la présente directive conformément à ces droits et principes, en particulier le droit à la protection des données à caractère personnel garanti par l'article 8 de la Charte. Il est essentiel que tout traitement de données à caractère personnel au titre de la présente directive respecte le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil ».

Article 2.27 : « meilleures techniques disponibles: dans le cadre de la protection des données et de la sécurité dans un environnement de compteurs intelligents, les techniques les plus efficaces, avancées et adaptées dans la pratique pour constituer, en principe, la base sur laquelle s'appuyer pour respecter les règles de l'Union en matière de protection des données et de sécurité ».

Article 19.1 : « Afin de promouvoir l'efficacité énergétique et d'autonomiser les clients finals, les États membres ou, si un État membre le prévoit, l'autorité de régulation, recommandent vivement aux entreprises d'électricité et aux autres acteurs du marché d'optimiser l'utilisation de l'électricité, notamment en proposant des services de gestion de l'énergie, en élaborant des formules tarifaires novatrices et en introduisant des systèmes intelligents de mesure qui sont interopérables, en particulier avec des systèmes de gestion énergétique des consommateurs et des réseaux intelligents, conformément aux règles de l'Union applicables en matière de protection des données ».

Article 20 : « Lorsque le déploiement de systèmes intelligents de mesure est évalué de manière positive à la suite de l'évaluation coûts-avantages visée à l'article 19, paragraphe 2, ou lorsque les systèmes intelligents de mesure sont déployés systématiquement après le 4 juillet 2019, les États membres déploient des systèmes intelligents de mesure conformément aux normes européennes, à l'annexe II et aux exigences suivantes:

- a) les systèmes intelligents de mesure ont pour fonction de mesurer avec précision la consommation réelle d'électricité et sont capables de fournir aux clients finals des informations sur le moment réel où l'énergie a été utilisée. Les clients finals doivent pouvoir accéder facilement aux données validées relatives à l'historique de consommation et les visualiser facilement, de manière sécurisée, sur demande et sans frais supplémentaires. Les clients finals doivent également pouvoir accéder facilement aux données non validées relatives à la consommation en temps quasi réel et de manière sécurisée, sans frais supplémentaires, via une interface normalisée ou via un accès à distance, afin de favoriser les programmes automatisés d'amélioration de l'efficacité énergétique, la participation active de la demande et d'autres services;
- b) la sécurité des systèmes intelligents de mesure et de la communication des données respecte les règles de l'Union applicables en matière de sécurité en tenant dûment compte des meilleures techniques disponibles pour garantir le plus haut niveau de protection en matière de cybersécurité, tout en gardant à l'esprit les coûts et le principe de proportionnalité;
- c) le respect de la vie privée des clients finals et la protection de leurs données respectent les règles de l'Union applicables en matière de protection des données et de respect de la vie privée;
- d) (...)
- e) si les clients finals le demandent, les données sur l'électricité qu'ils injectent dans le réseau et les données relatives à leur consommation d'électricité sont mises à leur disposition, conformément aux actes d'exécution adoptés en vertu de l'article 24, via une interface de communication normalisée ou via un accès à distance, ou à la disposition d'un tiers agissant en leur nom, sous une forme aisément compréhensible, qui leur permette de comparer les offres sur une base équivalente;
- f) des informations et des conseils appropriés sont donnés aux clients finals avant ou au moment de l'installation de compteurs intelligents, notamment en ce qui concerne toutes les possibilités qu'ils offrent en matière de gestion des relevés et de suivi de la consommation d'énergie, ainsi qu'en ce qui concerne la collecte et le traitement des données à caractère personnel conformément aux règles de l'Union applicables en matière de protection des données;
- g) (...)

Aux fins du premier alinéa, point e), les clients finals ont la possibilité d'extraire leurs données de relevés de compteur ou de les transmettre à un tiers sans frais supplémentaires et conformément au droit à la portabilité des données qui leur est reconnu au titre des règles de l'Union en matière de protection des données ».

Article 34 : « Tâches des gestionnaires de réseau de distribution en matière de gestion des données :

Les États membres veillent à ce que toutes les parties éligibles disposent d'un accès non discriminatoire aux données selon des modalités claires et équitables, conformément aux règles applicables en matière de protection des données ».

12. L'Autorité estime que le traitement des données à caractère personnel issus des compteurs communicants peut être admissible à condition qu'il soit assorti de **garanties appropriées pour la préservation des droits et libertés des utilisateurs de tels compteurs**. L'Autorité en rappelle ici les principales¹⁵ que sont (1) le libre choix du consommateur, (2) la limitation du niveau de détail des données de consommation pouvant être communiquées aux GRD par les compteurs communicants relatives à des données de consommation intervenues sur des périodes n'allant pas en dessous du ¼ d'heure, (3) la mise en place d'un mécanisme de transparence efficace quant aux moyens mis en place pour détecter les failles de sécurité liées (ou non) à l'obsolescence du matériel déployé et à l'analyse coûts-bénéfices du déploiement pour les gestionnaires et fournisseurs d'une part et pour les consommateurs d'autre part ainsi que (4) la mise en place de mécanismes garantissant l'effectivité des droits des consommateurs concernés.

II.2.1. Le libre choix de l'utilisateur

13. Contrairement à ce qu'a pu indiquer le régulateur bruxellois pour l'énergie¹⁶, l'avis n°[15/2021](#) de l'Autorité ne peut s'interpréter comme justifiant d'imposer l'activation de la fonction communicante des compteurs sans que le consentement de l'utilisateur soit requis. Dans son avis [22/2021](#), l'Autorité indique au contraire qu'elle « *se réjouit de la consécration de la possibilité¹⁷, pour tout client final, de refuser le placement d'un compteur communicant ou l'activation de la fonction communicante* »¹⁸.
14. L'avis 15/2021 susmentionné dispose simplement que ce qui était qualifié de « *consentement* » dans le projet soumis à l'Autorité correspondait en réalité à une simple absence de réaction et ne revêtait pas les caractéristiques d'une base de licéité valide, telles qu'explicitées au considérant 32 du RGPD¹⁹. L'Autorité estimait cependant bel et bien qu'en ce qui concerne l'activation de la fonction communicante, il convenait de **prévoir un mécanisme d'opt-in des personnes concernées**²⁰.

Article 40.1.m) : « *Chaque gestionnaire de réseau de transport est chargé de la gestion des données, y compris le développement de systèmes de gestion des données, de la cybersécurité et de la protection des données, sous réserve des règles applicables et sans préjudice de la compétence d'autres autorités* ».

¹⁵ La détermination des éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel et en particulier le délai de conservation maximal des données ne sont pas remises en cause par le Projet. L'Autorité ne répète donc pas ici ses exigences habituelles à leur sujet.

¹⁶ Voy. l'avis d'initiative BRUGEL n°[382](#) du 19 mars 2024 relatif au déploiement, au placement et à l'utilisation des compteurs intelligents, pp. 21-22

¹⁷ Comme le précise l'exposé des motifs : « *afin de mettre en œuvre la déclaration de politique régionale* ».

¹⁸ Point 9

¹⁹ Pour plus d'informations à ce sujet, l'Autorité renvoie aux Guidelines sur le consentement adoptées par le Contrôleur européen de la protection des données (anciennement «Groupe de l'Article 29») le 4 mai 2020 (https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_fr.pdf)

²⁰ *Op. cit.*, point 45 ; Comme c'est le cas dans d'autres Etats européens (pour l'Italie, voy. le rapport du CRE français, cité *supra*, p. 33 ; pour les Pays-Bas, voy. le site de l'Autorité de protection des données néerlandaise <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/internet-slimme-apparaten/internet-of-things/slimme-energiemeter>).

15. Le législateur wallon a choisi d'introduire un régime d'opt-out, tant pour l'installation des compteurs communicants que pour l'activation de la fonction communicante²¹.
16. Comme évoqué *supra*, l'art. 52 du Projet entend aujourd'hui modifier l'art. 35 du décret électricité en vue, d'une part, d'imposer le placement des compteurs communicants à chaque point de fourniture et, d'autre part, de limiter la possibilité d'opt-out à l'activation aux seuls cas d'électrosensibilité de l'utilisateur du réseau attestée par un certificat médical.
17. Le **volet « placement généralisé »** est justifié, dans le commentaire de l'art. 52 du Projet, comme s'inscrivant notamment dans le cadre des engagements wallons liés au Plan Air Climat Energie (PACE) 2023, dans lequel figure l'objectif d'un déploiement intégral pour le 31 décembre 2029²².
18. L'Autorité précise que le caractère nécessaire et proportionné d'une mesure ne peut être considéré comme démontré par la seule mention de l'existence d'un engagement à atteindre un certain objectif d'installation. Cependant, cet écueil peut être compensé en prévoyant, comme c'est actuellement le cas à l'art. 35, §3 du décret électricité, qu'« *il est important de noter que, malgré l'activation systématique de la fonction communicante du compteur communicant dans les cas visés au paragraphe 1er, il est toujours possible de demander la désactivation de la fonction communicante du compteur communicant après son placement* »²³. A noter que le [Plan Air Climat](#) susmentionné fixe un objectif de déploiement ambitieux « *tout en maintenant le droit au libre choix individuel de l'activation de la fonction communicante* »²⁴.
19. Le **volet « limitation des motifs de refus d'activation »** de la fonction communicante n'est en revanche pas du tout explicité dans le commentaire de l'art. 52.
20. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a rappelé les arguments jusqu'ici invoqués pour justifier le déploiement des compteurs communicants (mais qui s'accommodaient pourtant du droit au libre choix individuel pour l'activation)²⁵ et a précisé que cette mesure « *permettra aux gestionnaires de*

²¹ Art. 35, §3 du décret électricité.

²² Voy. également le commentaire de l'art. 16 du décret du 24 avril 2024 (http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2023_2024/DECRET/1672_1.pdf)

²³ *Ibidem*

²⁴ P. 83

²⁵ *Gestion optimisée du réseau, notamment au niveau des utilisateurs du réseau de distribution (URD), avec:*

- *Une détection en temps réel des fuites, des fraudes et des dysfonctionnements, réduisant les pertes et améliorant la sécurité ;*
- *Une meilleure anticipation des pics de consommation, essentielle pour intégrer les énergies renouvelables et stabiliser le réseau ;*
- *Une amélioration des politiques énergétiques locales grâce à des données plus précises.*

réseau de distribution (GRD) de réaliser des économies significatives, qui auront un impact positif sur la facture des utilisateurs (...) grâce [notamment] à suppression des coûts liés à la relève manuelle des compteurs, libérant des ressources pour des investissements plus stratégiques ».

21. Interrogé quant à l'existence de données statistiques attestant du nombre de compteurs qui sont, aujourd'hui encore, relevés manuellement par les GRD (et non par les consommateurs eux-mêmes), le fonctionnaire délégué a précisé que « *les GRD sont tenu via le RTDE, art. V54, de relever physiquement le compteur au moins une fois au cours d'une période de vingt-quatre mois, si celui-ci ne communique pas ces données* ». Il a ajouté qu'un GRD wallon n'avait pas été en mesure de fournir de chiffres précis et que le second avait communiqué un tableau prévisionnel des visites ne distinguant pas les visites portant sur deux compteurs (électricité et gaz) de celles concernant un seul compteur. Les estimations communiquées sont le l'ordre de 700.000 visites annuelles, mais ne sont pas traduites en coûts.
22. Quoi qu'il en soit, même si ces données statistiques devaient mettre en évidence un coût important lié aux compteurs encore relevés manuellement par les GRD, pareil **coût ne peut en aucun cas être considéré comme un motif légitime justifiant une ingérence dans un droit fondamental garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**²⁶.
23. En outre, le « *régime d'opt-out restreint* » envisagé par le Projet a pour effet d'**imposer la communication de données relatives à la santé de l'ensemble des utilisateurs sujets à l'électrosensibilité** (en ce compris ceux qui ne produisent pas ou qui ne produisent que peu d'énergie) **aux GRD**. L'Autorité considère que **ce traitement de données relatives à la santé des utilisateurs est disproportionné au regard de l'objectif poursuivi** et ne répond donc pas aux exigences de l'art. 9.2. du RGPD²⁷.
24. Il résulte de ce qui précède que, sauf à démontrer que la soudaine nécessité de renoncer à maintenir le droit au libre choix individuel de l'activation de la fonction communicante est rendue nécessaire par des éléments objectifs nouveaux et que cette limitation des motifs de refus d'activation est proportionnée à l'objectif (autre que financier) qu'il poursuit, l'Autorité considère que – sous réserve de ce que décidera la CJUE dans l'affaire Netz Niederösterreich susmentionnée - cette limitation doit être omise du Projet.

²⁶ Voy. en ce sens CJUE, C-184-20 du 1^{er} août 2022, OT c. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, §89

²⁷ Et en particulier de l'art. 9.2.g ; A noter que lorsque la Cour constitutionnelle s'est abstenue d'annuler une modification similaire de l'ordonnance bruxelloise relative à l'organisation du marché de l'électricité, elle n'avait pas été saisie d'un moyen relatif au traitement des attestations médicales (et donc des données relatives à la santé) des personnes électrosensibles (Cconst., arrêt n°144/2020 du 12 novembre 2020)

25. L'Autorité précise toutefois que si les personnes ne produisant pas ou peu d'électricité voyaient leur faculté d'opt-out (c'est-à-dire de libre choix) préservée et que la nécessité de produire une attestation médicale faisant état d'une électrosensibilité était limitée aux gros candidats « *prosumers* », la mesure pourrait être considérée comme nécessaire et proportionnée. En effet, dans le cas des personnes envisageant d'injecter d'importantes quantités d'électricité dans le réseau, le risque de surcharge du réseau justifie que la seule exception soit l'électrosensibilité médicalement prouvée.
26. A toute fins utiles, l'Autorité précise que, si elle comprend que certaines fonctionnalités ne peuvent être rendues accessibles aux utilisateurs s'opposant au placement d'un compteur communicant, il n'en demeure pas moins essentiel que de telles exclusions soient justifiées sur le plan technique et qu'il ne s'agisse pas d'une sanction déguisée²⁸. Dans le même ordre d'idée, le refus de placement d'un compteur communicant ne peut en aucun cas être conditionné au paiement de frais.

II.2.2. Limitation du niveau de détail des données de consommation pouvant être communiquées

27. Comme déjà indiqué à de nombreuses reprises par l'Autorité²⁹, le niveau de détail des données de consommation pouvant être communiquées aux GRD ou à des tiers, par les compteurs communicants doit être **limité. Par conséquent, la fréquence de lecture des données de consommation ne peut pas être inférieure à ¼ d'heure**. En effet, en dessous de cette période de temps, des données potentiellement sensibles relatives au ménage concerné peuvent être divulguées³⁰.
28. La fréquence de communication maximale n'étant pas remise en question par le Projet, l'Autorité ne développe pas davantage ce point dans le cadre du présent avis.

II.2.3. Transparence relative aux moyens mis en place pour détecter les failles de sécurité, les accès irréguliers et les détournements de finalité ainsi qu'à l'analyse coût-bénéfices du déploiement des compteurs intelligents

29. L'Autorité rappelle qu'en raison de la possibilité de croiser les données³¹ (par exemple avec des données sociales, géographiques ou techniques), il est illusoire de prétendre atteindre le standard élevé de l'anonymisation (ou plus exactement de prétendre exclure toute possibilité de relier un comportement

²⁸ A cet égard, l'Autorité a de sérieux doutes quant à la validité de l'art. 35, §3, 6° du décret électricité : « *l'impossibilité d'activer la fonction de prépaiement* ».

²⁹ Voy. par exemple l'avis [132/2023](#), point 4.

³⁰ Pour des exemples, voy. la demande d'intervention au titre d'*amicus curiae* formulée par la Electronic Frontier Foundation et de Privacy International dans l'affaire Naperville smart meter awareness c. city of Naperville, p.7 ainsi que les références citées (<https://s3.documentcloud.org/documents/3476802/Brief-of-Amici-Curiae-EFF-and-Privacy.pdf>).

³¹ Comme le rappelle le rapport du CSE français susmentionné, c'est « *son croisement qui confère à la donnée toute sa valeur* » (*op. cit.*, p. 53)

inféré à un consommateur³²). Or, comme mentionné au point ci-avant, les compteurs d'électricité communicants permettent d'inférer de nombreuses informations au sujet des utilisateurs. Et si ces données sont intéressantes pour de nombreux acteurs³³, elles le sont tout autant pour des personnes mal intentionnées.

30. La sécurisation des compteurs revêt donc une importance toute particulière. Cependant, la mise à jour des systèmes et l'adaptation du matériel à l'évolution des risques de piratage échappe totalement aux utilisateurs dont les données sont traitées³⁴. Actuellement, il n'est même pas légalement prévu que la journalisation des accès et de la communication (permettant à l'utilisateur de s'assurer que la fréquence maximale d'accès est bien respectée) soit accessible de manière transparente et aisée pour l'utilisateur.
31. L'Autorité estime qu'une **obligation de transparence** relative aux moyens mis en place pour détecter les failles de sécurité, les accès irréguliers et les détournements de finalité doit être mise en œuvre par les GRD et que le **contrôle effectif** de cette mise en œuvre doit figurer dans le décret.
32. Dans la mesure où les actionnaires des GRD sont les villes et communes³⁵, l'Autorité recommande qu'un rapport annuel, établi par la CWaPE, faisant état (i) de ce contrôle du respect du principe de transparence, (ii) du degré d'obsolescence des compteurs communicants en cours d'utilisation au regard de l'évolution des techniques d'attaques et (iii) de l'analyse coût-bénéfice du déploiement et de l'activation de ce type de compteurs - tant pour les GRD et fournisseurs que pour les utilisateurs – soit présenté (annuellement) devant les différents conseils communaux actionnaires des GRD.
33. L'Autorité estime que le Projet devrait être modifié en vue d'intégrer cette exigence.

II.2.4. Mécanismes garantissant l'effectivité des droits des utilisateurs concernés

34. Tout traitement de données à caractère personnel comporte des risques de fuites de données et de détournement de finalité (et en particulier leur enregistrement et leur communication). La seule manière de garantir une protection absolue contre ces risques est de ne pas traiter ces données. Pour autant, à condition d'attacher la rigueur et l'attention nécessaires, le traitement de données à caractère personnel est tout à fait permis. Cependant, il ne serait pas acceptable dans une société démocratique, que les risques liés à l'exploitation de leurs données soient supportés par les seuls utilisateurs alors que les bénéfices sont mutualisés.

³² C'est-à-dire qu'il est illusoire d'exclure tout risque de re-identification de l'utilisateur.

³³ En ce sens, voy. <https://www.comparateur-energie.be/blog/compteur-digital-intelligent-refus>

³⁴ Ceux-ci étant dépendants de la politique d'investissement des GRD, qui eux-mêmes soumis à des objectifs de rentabilité par leurs actionnaires (les villes et communes).

³⁵ Voy. l'[avis de Synergrid](#) du 6 mars 2018, p. 70

35. En l'occurrence, le déploiement des compteurs communicants et *a fortiori* l'activation de leur fonction communicante ne sont acceptables, au regard des risques d'accès frauduleux mentionnés ci-dessus, qu'à la condition *sine quo non* que la sécurisation des données des usagers soit à la hauteur des risques encourus.
36. L'Autorité estime que **l'existence de voies de recours ne constitue pas une garantie suffisante** pour les droits des utilisateurs dont les données feraient l'objet d'un accès illégitime (par le GRD qui ne respecterait pas la limite de fréquence de communication ou par un tiers qui profiterait d'une faille de sécurité) ou d'un détournement de finalité. Par conséquent, l'Autorité estime qu'il convient de prévoir l'initiation d'une **procédure visant à rétablir la personne concernée dans ses droits** – indépendante de l'initiative de la personne concernée – ainsi que l'indemnisation de la personne concernée.
37. L'Autorité estime qu'il convient de modifier le Projet en ce sens, en tenant compte de l'arrêt qui sera prononcé dans l'affaire Netz Niederösterreich.
38. Si la Cour devait estimer que le consentement de l'utilisateur devait être pris en compte, l'Autorité recommande d'intégrer une disposition stipulant par exemple que « *l'utilisation, la collecte, la transmission, la mise à disposition ou la communication de données issues d'un compteur électrique communicant dont l'utilisateur est une personne physique, sont soumises à l'obtention préalable d'un consentement écrit, libre et éclairé de l'utilisateur. Toute utilisation ou communication réalisée en violation de ce décret ou en l'absence de ce consentement implique, sans préjudice du droit de l'utilisateur concerné d'engager la responsabilité de la partie contrevenante, que le GRD sera redevable envers chaque utilisateur concerné d'un montant forfaitaire indexé de 1.000 EUR en cas de négligence et de 5.000 EUR en cas de violation intentionnelle* ».
39. Une version adaptée de cette disposition pourra être prévue si la Cour devait estimer qu'un opt-out était suffisant.

**PAR CES MOTIFS,
L'Autorité**

attire l'attention sur le fait que l'affaire [C-468/24](#), Netz Niederösterreich est actuellement pendante devant la CJUE (**considérants nos 6 - 10**) ;

est d'avis que:

- 1.** La limitation des motifs de refus d'activation doit être dûment justifiée ou omise du Projet (**considérants nos 19 - 26**) ;
- 2.** Une obligation de transparence relative aux moyens mis en place pour détecter les failles de sécurité, les accès irréguliers et les détournements de finalité doit être imposée aux GRD et le contrôle effectif de cette mise en œuvre doit figurer dans le décret (**considérants nos 29 - 33**) ;
- 3.** En cas d'accès illégitime ou de détournement de finalité, l'initiation automatique d'une procédure visant à rétablir la personne concernée dans ses droits ainsi que l'indemnisation de la personne concernée doit être prévue (**considérants nos 35 -39**).

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