



Avis du Contrôleur européen de la protection des données

sur la recommandation de la Commission relative à la préparation de l'introduction des systèmes intelligents de mesure

LE CONTROLEUR EUROPEEN DE LA PROTECTION DES DONNEES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 7 et 8,

vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données¹,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données²,

vu la demande d'avis reçue conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001,

A ADOPTE LE PRESENT AVIS:

1. INTRODUCTION

1.1. Consultation du CEPD

1. Le 9 mars 2012, la Commission a adopté une recommandation relative à la préparation de l'introduction des systèmes intelligents de mesure (la «recommandation»)³. La recommandation a été envoyée au CEPD pour consultation le 19 mars 2012.
2. Le CEPD a eu l'occasion de formuler des observations informelles sur la recommandation avant son adoption. Certaines de ces observations ont été prises en considération dans la recommandation. Suite à ces observations, les garanties en matière de protection des données prévues dans la recommandation ont été renforcées.

¹ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

² JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

³ C(2012)1342 final.

3. Le CEPD se réjouit du fait que la Commission l'a également consulté officiellement et que le présent avis est cité dans le préambule de la recommandation.

1.2. Objectifs et contexte de la recommandation

4. La recommandation a pour objectif de fournir des orientations aux États membres sur la préparation de l'introduction des systèmes intelligents de mesure⁴ en Europe. Le déploiement est prévu pour 2020, tant pour le marché de l'électricité que pour celui du gaz et fait l'objet d'une évaluation économique des coûts et des avantages. Les États membres sont tenus de réaliser cette évaluation d'ici au 3 septembre 2012⁵.
5. Une partie importante de la recommandation (section I) est consacrée à la protection des données. Il importe de noter que la recommandation préconise l'élaboration d'un modèle pour la réalisation des analyses de l'impact sur la protection des données⁶ (le «modèle») et sa soumission au groupe de travail sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (le «groupe de travail Article 29») pour avis dans un délai de douze mois à compter de la publication de la recommandation⁷.
6. La première mouture du modèle est actuellement préparée par le groupe d'experts n° 2 de la task-force européenne sur les réseaux intelligents. La task-force a été constituée par la Commission avant l'adoption de la recommandation, afin de formuler des orientations sur les questions liées aux réseaux intelligents. L'un des sous-groupes de la task-force, le groupe d'experts n° 2, se concentre sur les aspects relatifs à la sécurité et à la protection des données. Le groupe est principalement composé de représentants du secteur (la société civile et les associations de consommateurs étant également représentées dans une certaine mesure)⁸.
7. La Commission met en œuvre une approche non contraignante combinant i) une recommandation de la Commission couvrant entre autres la protection des données et ii) de nouvelles orientations aux États membres sous la forme d'un modèle pour l'analyse de l'impact sur la protection des données, qui doit être appliqué sur une base volontaire par les participants du secteur. L'approche est basée sur l'expérience

⁴ Pour une brève introduction aux systèmes intelligents de mesure et aux réseaux intelligents, veuillez consulter le point 2.1 ci-après.

⁵ L'introduction et l'analyse des coûts et des avantages sont prévues par i) la directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (JO L 211 du 14.08.2009, p. 55) et par ii) la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (JO L 211 du 14.08.2009, p. 94). La proposition de la directive de la Commission relative à l'efficacité énergétique (COM(2011) 370 final) (la «proposition sur l'efficacité énergétique»), actuellement examinées par les législateurs, inclut des dispositions complémentaires sur les compteurs intelligents.

⁶ En ce qui concerne les analyses de l'impact sur la protection des données, il convient de noter que la proposition de la Commission en vue d'une révision du cadre général de la protection des données prévoit de rendre les analyses de l'impact sur la protection des données obligatoires dans certaines situations et de fournir des orientations supplémentaires sur la manière dont il convient de réaliser une analyse de l'impact. Voir l'article 33 de la proposition de règlement de la Commission 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 (COM(2012)11 final). Voir également les points 200 à 205 de l'avis du CEPD du 7 mars 2012 sur le paquet de mesures pour une réforme de la protection des données, disponible à la page suivante:

http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Consultation/Reform_package.jsessionid=46ACCFDB9005EB950DF9C7D58BDE5377.

⁷ Voir le point 5 de la recommandation.

⁸ Un complément d'information sur les travaux de la task-force et du groupe d'experts n° 2 est disponible sur le site web de la task-force:

http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/smartgrids/taskforce_en.htm.

acquise au cours de l'élaboration et de la révision, à la suite des observations du groupe de travail «Article 29», de la «proposition de l'industrie pour un cadre relatif à l'analyse de l'impact sur la vie privée et la protection des données pour les applications RFID»⁹. En revanche, la Commission n'a pas exclu la nécessité d'une action législative au niveau national ou européen¹⁰.

1.3. Objectifs, messages principaux et structure de l'avis du CEPD

8. Bien que le présent avis du CEPD soit adopté en réaction à la recommandation de la Commission, il ne se limite pas strictement au contenu de cette recommandation, dans la mesure où des aspects importants de la protection des données liés au déploiement des compteurs intelligents ne sont pas intégralement traités dans la recommandation. Dans ce contexte, le CEPD renvoie également à ses observations formelles sur la proposition relative à l'efficacité énergétique¹¹.
9. L'avis du CEPD comporte trois objectifs et messages principaux:
 - Premièrement, l'avis évalue la recommandation: il se réjouit de la recommandation qui constitue un premier pas, souligne ses réalisations, mais critique également ses lacunes, notamment sa spécificité insuffisante.
 - Deuxièmement, bien que le CEPD déplore que la recommandation n'ait pas donné des orientations plus spécifiques et plus pratiques en matière de protection des données, il estime qu'il reste possible de fournir certaines orientations dans le modèle d'analyse de l'impact sur la protection des données, actuellement en préparation. C'est pourquoi l'avis formule un certain nombre de recommandations ciblées concernant le modèle.
 - Troisièmement, l'avis requiert de la Commission qu'elle évalue si des mesures législatives supplémentaires sont nécessaires au niveau de l'UE au-delà de l'adoption de la recommandation et du modèle, et émet une série de recommandations ciblées en vue d'une action législative éventuelle.
10. À la lumière de ces objectifs, l'avis est structuré comme suit:
 - la section 2 donne une brève description des concepts de compteurs intelligents et de réseaux intelligents, et explique les préoccupations qu'ils causent en matière de protection des données;
 - la section 3 formule des observations générales sur l'approche suivie par la Commission dans la recommandation, évalue la nécessité de mesures législatives supplémentaires et formule des recommandations en vue de mesures législatives éventuelles;
 - la section 4 décrit dans les grandes lignes certaines questions cruciales qui, selon le CEPD, auraient dû être traitées plus spécifiquement dans la recommandation. Certaines de ces recommandations pourraient également être mises à profit pour guider les législateurs nationaux ou européens qui envisageraient des mesures

⁹ Voir http://ec.europa.eu/information_society/policy/rfid/documents/infso-2011-00068.pdf et http://cordis.europa.eu/fp7/ict/enet/documents/rfid-pia-framework-a29wp-opinion-11-02-2011_en.pdf.

¹⁰ Il convient de noter qu'à ce stade, aucune évaluation de l'efficacité de cette approche non contraignante dans le domaine des RFID n'a été menée à bien; de même, il n'existe pas d'informations accessibles en général sur l'efficacité de l'approche.

¹¹ Lettre du CEDP du 27 octobre 2011 à M. Günther H. Oettinger, commissaire chargé de l'énergie, sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, disponible à la page web suivante: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2011/11-10-27_Letter_Oettinger_FR.pdf.

- réglementaires ou législatives supplémentaires. D'autres pourraient être traitées dans le modèle d'analyse de l'impact sur la protection des données à développer;
- la section 5 propose quelques recommandations ciblées sur la méthodologie de l'analyse de l'impact sur la protection des données ainsi que sur le contenu du modèle à développer. Il convient de la lire conjointement avec la section 4.

2. PRÉOCCUPATIONS CAUSÉES PAR LES COMPTEURS INTELLIGENTS ET LES RÉSEAUX INTELLIGENTS EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DONNÉES

2.1. Compteurs intelligents et réseaux intelligents: une brève introduction¹²

11. Les compteurs intelligents de gaz et d'électricité sont installés au domicile des consommateurs d'énergie tout comme les compteurs habituels de gaz et d'électricité. Les compteurs intelligents ont pour caractéristique principale d'être capables de fournir des données par communication à distance entre le compteur et les fournisseurs d'énergie, les gestionnaires de réseaux et d'autres tiers. Les compteurs intelligents permettent également une communication plus fréquente entre le compteur, le fournisseur d'énergie et d'autres parties. Au lieu de relevés moins fréquents – par exemple annuels ou trimestriels – effectués dans le cadre d'une inspection physique des compteurs, comme c'est le cas des compteurs traditionnels, les compteurs intelligents rendent possible le relevé et l'enregistrement de la consommation d'énergie à intervalles beaucoup plus rapprochés, par exemple toutes les quinze minutes¹³. Par conséquent, la quantité de données relatives à la consommation énergétique qui peuvent être mises à la disposition du consommateur, mais également de tiers, subit une augmentation tout à fait considérable.
12. La mise en œuvre des compteurs intelligents est considérée comme une condition préalable au réseau intelligent. Celui-ci est un réseau électrique intelligent qui combine des informations provenant des utilisateurs du réseau en question afin de planifier la fourniture d'électricité plus efficacement et plus économiquement que dans la situation préalable à la mise en œuvre des compteurs intelligents.
13. Les compteurs intelligents permettront, entre autres, la «réponse à la demande» et une tarification «dynamique» et «en fonction de la période de consommation» de l'électricité. Ces éléments sont considérés comme de plus en plus importants au fur et à mesure de la connexion au réseau d'un nombre croissant de sources d'énergie renouvelable¹⁴. Au lieu d'un tarif unique ou d'un autre tarif simple (par exemple, de jour et de nuit), une tarification dynamique et des structures tarifaires plus complexes seraient introduites pour permettre une «réponse à la demande», en d'autres termes, pour que les consommateurs puissent acheter de l'électricité à des prix en évolution constante, faisant ainsi baisser la demande lors des pics de consommation, ce qui

¹² Les compteurs intelligents et les réseaux intelligents font l'objet de nombreuses définitions. Le présent exposé introductif est, pour partie, tiré de la page 4 de l'avis 12/2011 du groupe de travail «Article 29» sur les compteurs intelligents, adopté le 4 avril 2011 (GT 183), consultable à la page http://idpc.gov.mt/dbfile.aspx/WP_183.pdf. Il est fourni uniquement à titre d'information et sans préjudice de la nécessité d'une définition plus précise des systèmes intelligents de mesure et des réseaux intelligents dans le modèle d'analyse de l'impact sur la protection des données à développer ou dans tout instrument législatif ou réglementaire nouveau relatif aux compteurs intelligents ou aux réseaux intelligents.

¹³ Voir le point 42 b) de la recommandation.

¹⁴ À titre d'exemple: l'énergie solaire et l'énergie éolienne dépendent de conditions météorologiques ensoleillées ou venteuses et la tarification dynamique pourrait encourager un glissement de la demande d'électricité vers des périodes où les installations solaires et éoliennes fonctionneront à pleine puissance.

entraînerait une demande maximale moins importante ainsi qu'une meilleure intégration des sources d'énergie renouvelable¹⁵. Parallèlement, dans un avenir qui n'est pas si lointain, les ménages pourraient commencer à utiliser des dispositifs «intelligents» qui utilisent les informations obtenues grâce aux compteurs intelligents, comme des «machines à laver intelligentes» qui s'enclencheront lorsque l'électricité est moins chère ou des véhicules électriques qui se rechargeront également à ce moment-là.

2.2. Préoccupations en matière de protection des données

14. Le déploiement à l'échelle européenne de «systèmes intelligents de mesure» rend possible la collecte massive d'informations à caractère personnel provenant des ménages européens, fait sans précédent dans le secteur de l'énergie. Le risque d'intrusion causé par la collecte est accru par le fait que les données sont collectées, ce qui permet d'inférer des informations sur les activités domestiques: les données pourraient permettre de déduire à quelles activités les membres d'un ménage se livrent dans la sphère privée de leur logement.
15. Les compteurs intelligents représentent un changement radical par rapport aux pratiques antérieures des fournisseurs d'énergie en matière de collecte de données. Jusqu'à présent, les fournisseurs d'énergie ne relevaient les compteurs d'électricité que relativement rarement (par exemple, une fois par an ou une fois tous les deux ans), en demandant souvent aux consommateurs de communiquer eux-mêmes les relevés intermédiaires (par exemple, trimestriellement). Sur la base de ces relevés, le fournisseur d'énergie savait par exemple qu'un ménage déterminé consommait un total de 3600 kWh d'électricité au cours d'une année civile, ou que la consommation d'électricité pour le troisième trimestre d'une année civile particulière s'était élevée à 900 kWh.
16. Avec l'installation de compteurs intelligents, il deviendra possible de collecter des données beaucoup plus fines et détaillées sur notre consommation d'énergie, à l'heure près, voire au quart d'heure près, ou même plus. À un tel niveau de granularité des données, les personnes qui ont accès aux données générées par la mesure intelligente peuvent savoir quand chaque appareil d'un ménage est branché ou débranché; souvent, elles peuvent aussi déterminer avec précision les appareils qui sont utilisés. Les compteurs intelligents sont également capables de fournir une ventilation détaillée de l'utilisation de l'énergie sur une longue période, ce qui peut permettre d'établir des modes de consommation.
17. Cette situation suscite des préoccupations en matière de sécurité, de droit au respect de la vie privée et de protection des données à caractère personnel. Parmi les préoccupations les plus fondamentales, on relève la crainte qu'à moins que la sécurité des données soit protégée de manière adéquate, des relevés intelligents réguliers informent des malfaiteurs qu'une résidence est inoccupée. Les données peuvent être utilisées pour savoir si la maison est occupée et si les membres du ménage sont au travail ou en vacances.

¹⁵ Cet élément peut avoir des effets économiques significatifs, étant donné que la capacité maximale est l'un des paramètres les plus importants du point de vue de la conception d'un réseau et un facteur primordial au regard des investissements et des coûts.

18. Les risques pour la protection des données vont cependant bien au-delà de ces préoccupations les plus immédiates. En effet, 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, le déploiement des systèmes intelligents de mesure pourrait donner lieu au suivi de la vie quotidienne des personnes dans leur propre logement et à l'établissement d'un profil détaillé de tous les individus sur la base de leurs activités domestiques. Compte tenu de la quantité même d'informations amassées par ces compteurs intelligents, de la disponibilité omniprésente de données d'autres sources et des avancées de la technologie d'exploration de données, le potentiel d'une exploration étendue des données est considérable. Des comportements de consommation peuvent être observés dans chaque ménage, mais aussi dans plusieurs ménages; rassemblés, agrégés et triés par région, selon la démographie, etc. Il est donc possible d'établir des profils et de les appliquer ensuite à des ménages ou à des membres de ces ménages.
19. À titre d'exemple, en analysant les données détaillées sur la consommation d'électricité, il pourrait être possible à l'avenir d'inférer ou de prédire – notamment sur la base de déductions relatives au mode de fonctionnement d'outils électroniques – les périodes où les membres d'un ménage sont absents, en vacances ou au travail, leurs périodes de sommeil ou de veille, les moments où ils regardent la télévision ou utilisent certains outils ou appareils, reçoivent des invités pendant leur temps libre, à quelle fréquence ils font leur lessive, si quelqu'un utilise un appareil médical spécifique ou un interphone pour bébé, si un problème rénal est subitement apparu ou s'est développé progressivement, si quelqu'un souffre d'insomnies et même si des personnes dorment dans la même pièce.
20. Ces comportements de consommation peuvent s'avérer très utiles pour analyser notre consommation d'énergie à des fins de conservation de l'énergie. En revanche, les tendances et les profils peuvent être utilisés à beaucoup d'autres fins, et notamment – c'est peut-être le point le plus important – pour des finalités commerciales et publicitaires. En effet, des informations sur la consommation d'énergie peuvent avoir une valeur commerciale considérable: souvent, les entreprises savent déjà ce que les consommateurs achètent en enregistrant l'historique de leurs achats en ligne, ou en suivant l'usage qu'elles font de leurs cartes de fidélité, de leurs cartes de crédit ou de leurs cartes bancaires. En analysant les données des compteurs intelligents, les données collectées via l'étiquetage RFID, et en utilisant d'autres technologies en développement, les entreprises sont de plus en plus souvent en mesure de déterminer où, quand et comment les consommateurs utilisent les produits. Ces informations supplémentaires peuvent être utilisées pour mener des actions publicitaires ciblées et personnalisées par la suite. En outre, le profilage peut aussi accroître l'asymétrie de l'information entre les consommateurs, d'une part, et les fournisseurs d'énergie et d'autres tiers désireux de mettre sur le marché des biens et des services pour les consommateurs, d'autre part: plus un consommateur divulgue des informations à son sujet, plus il est facile pour toute partie qui souhaite lui vendre un produit ou un service de tirer parti de cet avantage en termes d'information, par exemple en pratiquant des prix différenciés.

21. Par ailleurs, les informations à caractère personnel relatives à la consommation d'énergie sont aussi susceptibles d'intéresser les autorités répressives, les services fiscaux, les compagnies d'assurance, les propriétaires, les employeurs et d'autres tiers.
22. Eu égard aux risques pour la protection des données, la garantie d'un niveau élevé de protection des données à caractère personnel est l'une des conditions préalables principales au déploiement des systèmes intelligents de mesure.

3. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'APPROCHE SUIVIE DANS LA RECOMMANDATION ET SUR LA NÉCESSITÉ DE MESURES LÉGISLATIVES SUPPLÉMENTAIRES

3.1. Observations générales sur l'approche suivie dans la recommandation

23. Le CEPD salue les efforts déployés dans la recommandation pour fournir des orientations aux États membres sur les mesures à prendre afin de garantir que la conception et l'exploitation des systèmes intelligents de mesure et des réseaux intelligents fassent l'objet de garanties adéquates en matière de protection des données.
24. Le CEPD apprécie en particulier que la Commission s'efforce de recourir à des concepts récemment proposés, comme la protection des données dès la conception ainsi qu'à des outils pratiques comme les analyses de l'impact sur la protection des données et les notifications de violation de la sécurité¹⁶. Le CEPD se réjouit en outre des références formulées dans la recommandation à la limitation du traitement des données, à la protection des données par défaut, aux technologies renforçant la protection de la vie privée, à la transparence et à la responsabilisation des consommateurs.
25. Tout particulièrement, le CEPD soutient le projet de la Commission d'élaborer un modèle pour l'analyse de l'impact sur la protection des données et de le soumettre au groupe de travail «Article 29» pour avis¹⁷. Cette approche pourrait contribuer à assurer la cohérence et encourager l'application du principe de protection des données dès la conception par les États membres.
26. Cela étant, le CEPD souligne également, dans le présent avis, les questions qui, selon lui, auraient nécessité davantage de clarté ou de précisions dans la recommandation, et formule quelques suggestions constructives en ce qui concerne les étapes ultérieures.

Ni la recommandation, ni le modèle ne doivent être lus de façon à restreindre, de quelle que façon que ce soit, les garanties relatives à la protection des données prévues dans le droit applicable en la matière

27. Les parties prenantes doivent être conscientes que le traitement de données à caractère personnel dans le contexte des réseaux et compteurs intelligents devra se conformer pleinement à la législation nationale transposant la législation pertinente de l'UE, notamment la directive 95/46/CE, et – dans la mesure où elle s'applique – la directive

¹⁶ Voir le point 28 de la recommandation.

¹⁷ Comme mentionné au point 5 ci-dessus.

«Vie privée et communications électroniques»¹⁸. La recommandation et le modèle pourraient être des outils précieux pour améliorer la conformité, en fournissant des orientations sur la manière d'appliquer les garanties en matière de protection des données au niveau pratique. En revanche, ils ne doivent pas être lus isolément ou pour restreindre, de quelque façon que ce soit, les garanties relatives à la protection des données prévues dans le droit applicable en la matière.

28. À titre d'exemple, la première phrase du point 29 de la recommandation appelle uniquement les «gestionnaires de réseau» à élaborer et à rendre publique une «politique d'information», au titre des articles 10 et 11 de la directive 95/46/CE, alors que cette obligation devrait en réalité s'appliquer à tous les autres responsables du traitement, y compris, par exemple, aux fournisseurs d'énergie, aux exploitants de systèmes intelligents de mesure et aux fournisseurs de services à valeur ajoutée. Bien que le même point utilise la formulation «sans préjudice des obligations des responsables du traitement des données», on ne comprend pas clairement pourquoi cette obligation spécifique s'applique à un responsable du traitement particulier et pas aux autres.

29. De même, les points 19 et 20 pourraient laisser entendre que l'un des motifs énumérés à l'article 7 de la directive 95/46/CE peut être invoqué pour fournir une base juridique légitime pour la plupart des traitements de données dans le contexte du réseau intelligent ou de la mesure intelligente, alors que si l'article 7 est interprété correctement, le choix de la base juridique, qui dépendra des finalités spécifiques pour lesquelles les informations seront utilisées, sera probablement beaucoup plus restreint¹⁹.

*Les préoccupations en matière de protection des données doivent être adéquatement prises en considération dans le cadre de l'analyse des coûts et des avantages pour le déploiement des systèmes intelligents de mesure*²⁰

30. Le CEPD aurait préféré que la section II de la recommandation impose plus clairement que l'analyse globale de l'impact sur la protection des données fasse partie intégrante de l'analyse des coûts et des avantages. Le CEPD recommande aux États membres d'inclure les préoccupations en matière de protection des données dans l'analyse des coûts et des avantages, et à la Commission de clarifier cette exigence lors du suivi de la recommandation.

Nécessité de fournir des orientations plus spécifiques et plus pragmatiques

31. Le CEPD regrette que la recommandation ne fournisse pas d'orientations suffisamment spécifiques et pragmatiques à mettre en œuvre au niveau pratique, et susceptibles de garantir un niveau élevé et cohérent de protection des données ainsi que des conditions de concurrence équitables à cet égard dans toute l'Europe.

¹⁸ 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 31.07.2002, p. 37), telle que modifiée par les directives 2006/24/CE et 2009/136/CE.

¹⁹ Pour plus de détails sur la base juridique, voir la partie 4.2 ci-après.

²⁰ Voir la partie II de la recommandation, qui décrit la «méthodologie pour l'évaluation économique des coûts et des avantages à long terme du déploiement des systèmes intelligents de mesure».

3.2. Il convient d'évaluer la nécessité de mesures réglementaires ou législatives supplémentaires au niveau national ou européen

32. Cela nous amène à la question fondamentale: la recommandation et le modèle suffiront-ils à garantir un niveau élevé de respect de la protection des données en ce qui concerne le déploiement de la technologie des compteurs intelligents et des réseaux intelligents, ou des mesures réglementaires ou législatives seront-elles nécessaires? Si une action réglementaire ou législative est nécessaire, des mesures purement nationales seront-elles suffisantes pour garantir tout à la fois un niveau élevé de protection des données et des conditions de concurrence équitables pour tous les acteurs du secteur, ou des mesures législatives au niveau européen se justifieraient-elles?
33. La réponse à ces questions nécessite une analyse minutieuse ainsi qu'une décision politique prise sur la base d'informations de qualité.

Facteurs suggérant la nécessité de mesures réglementaires ou législatives au niveau national ou de l'UE

34. Plusieurs facteurs indiquent que des mesures législatives ou réglementaires spécifiques au niveau national ou de l'UE pourraient s'avérer bénéfiques ou nécessaires:
- La fourniture d'électricité et de gaz est un secteur réglementé qui subit actuellement des changements très importants, qui appellent des adaptations du cadre réglementaire. Comme expliqué à la section 2 ci-dessus, récemment encore, les compteurs ne donnaient lieu qu'à la collecte d'une quantité très limitée de données à caractère personnel, situation qui ne causait que des préoccupations mineures dans le domaine de la protection des données. Par conséquent, la présence de garanties appropriées en matière de protection des données dans les conditions de licence ou dans d'autres instruments législatifs ou réglementaires applicables aux gestionnaires de réseau et à d'autres acteurs du marché n'a pas été un réel sujet de préoccupation. La situation se modifiant du tout au tout, il s'impose d'introduire de nouvelles garanties dans ces instruments législatifs et réglementaires²¹. Ces garanties seront nécessaires pour protéger les données à caractère personnel et les intérêts des consommateurs, mais aussi pour assurer des conditions de concurrence équitables à tous les acteurs du marché qui pourraient souhaiter avoir accès aux données détaillées, potentiellement intéressantes, concernant les consommateurs d'énergie.
 - Aux termes de la directive 95/46/CE, les analyses de l'impact sur la protection des données ne sont pas obligatoires. Par conséquent, bien que la recommandation recommande de telles analyses et bien que la proposition de la Commission pour un cadre révisé relatif à la protection des données rende ces analyses obligatoires (du moins dans certaines circonstances), celles-ci ne revêtent pas, pour l'heure, de caractère obligatoire. Par ailleurs, bien que les analyses de l'impact sur la protection des données deviendraient obligatoires dans de nombreux cas si le nouveau cadre général relatif à la protection des données était adopté dans sa formulation actuelle, des incertitudes subsisteraient en ce qui concerne la portée de l'obligation d'effectuer une telle analyse d'impact²².

²¹ Comme ceci sera exposé aux points 37 à 40 ci-après et décrit de manière plus détaillée à la partie 4 ci-après.

²² Voir la proposition de la Commission pour un cadre général relatif à la protection des données et l'avis du CEPD du 7 mars 2012 sur le paquet de mesures pour une réforme de la protection des données, tous deux cités dans la note de bas de page 6.

Facteurs indiquant la nécessité d'une action législative au niveau de l'UE

35. Des facteurs supplémentaires suggèrent qu'il pourrait être justifié de mener également une action législative ou réglementaire spécifique au niveau de l'UE. En particulier, il importe de rappeler que le cadre actuel en matière de protection des données s'appuyant sur la directive 95/46/CE n'est pas toujours suffisamment harmonisé pour garantir des conditions de concurrence équitables aux acteurs du marché ou un niveau cohérent de protection des données aux individus dont les données à caractère personnel pourraient être transférées au-delà des frontières. Le CEPD n'escompte pas non plus que le nouveau cadre général en matière de protection des données soit suffisamment spécifique pour garantir, en soi, une égalité des conditions dans ce secteur spécifique.
36. Ces préoccupations pourraient se révéler de plus en plus importantes si, comme prévu, le déploiement des compteurs intelligents et des réseaux intelligents permet l'apparition de nouveaux services énergétiques novateurs dans le cadre d'une offre transfrontalière. À titre d'illustration, si un État membre autorise son gestionnaire de réseau ou son fournisseur d'énergie actuel(s) à accéder aux données détaillées concernant les consommateurs sans leur consentement et pour toutes les finalités, il sera difficile, voire impossible, à une entreprise de services énergétiques établie dans un autre État membre d'opérer dans des conditions de concurrence équitables et d'offrir ses services au-delà des frontières.

Recommandations aux législateurs européens

37. À la lumière de ce qui précède, bien que le CEPD salue comme une première étape l'adoption de la recommandation et qu'il encourage les travaux en cours concernant le modèle, il insiste sur la nécessité d'entreprendre dès que possible une réflexion plus approfondie sur l'opportunité de futures mesures législatives à l'échelle européenne en vue de réglementer les questions de protection des données relatives aux compteurs intelligents et aux réseaux intelligents. Cette législation pourrait par exemple prendre la forme de dispositions spécifiques sur la protection des données dans un nouveau règlement du Conseil et du Parlement ou dans une directive relative aux réseaux intelligents et aux compteurs intelligents, ou encore d'une modification des instruments législatifs existants (par exemple, les directives 2009/72/CE et 2009/73/CE²³).
38. En ce qui concerne le contenu d'une telle législation, le CEPD recommande en particulier que les législateurs prennent en considération l'ensemble des points décrits à la section 4 ci-après. Il devrait notamment (mais pas uniquement) en être ainsi si la Commission présente une législation supplémentaire sur les aspects plus larges des compteurs intelligents et des réseaux intelligents dans un avenir proche. Dans ce cas de figure, cet instrument législatif plus large pourrait aussi être utilisé pour traiter toutes les questions de protection des données nécessitant des mesures ou des éclaircissements spécifiques.

²³ Voir le point 4 et la note de bas de page 5.

39. En outre, avant qu'une mesure législative plus globale puisse être prise, et en tant que mesure immédiate, le CEPD recommande que la Commission et les législateurs envisagent également la possibilité de procéder d'ores et déjà à quelques modifications ciblées de la directive relative à l'efficacité énergétique, actuellement à l'examen au sein du Parlement européen et du Conseil.
40. Plus particulièrement, le CEPD recommande l'inclusion, dans la directive relative à l'efficacité énergétique, d'une disposition obligeant les responsables du traitement à effectuer une analyse de l'impact sur la protection des données ainsi que d'une notification de violation des données obligatoire pour tous les responsables du traitement de données granulaires générées par des systèmes intelligents de mesure (voir la section 4.7). Il demande instamment au Conseil et au Parlement de modifier le libellé du texte législatif actuellement à l'examen.

Nécessité d'une coopération étroite entre les autorités réglementaires de l'énergie et les autorités chargées de la protection des données

41. Enfin, le CEPD souhaite aussi encourager les régulateurs de l'énergie à travailler en étroite collaboration avec les autorités chargées de la protection des données dans les États membres: dans la mesure où le secteur de l'énergie est déjà réglementé, il semble que beaucoup de choses pourraient être accomplies en fournissant des orientations spécifiques et en prévoyant ne fût-ce que certaines garanties de protection des données dans les conditions de licence ou dans d'autres instruments réglementaires²⁴. En parallèle, ces mesures visant à un niveau plus élevé de protection des données peuvent aussi contribuer à atteindre d'autres objectifs législatifs et réglementaires comme l'amélioration de la confiance du consommateur, la garantie de conditions de concurrence équitables et l'encouragement de l'entrée sur le marché des services énergétiques. En fin de compte, la protection des données peut donc contribuer de façon significative à la réalisation des objectifs en matière d'efficacité énergétique et des objectifs climatiques.

4. OBSERVATIONS SPÉCIFIQUES SUR LES PRINCIPALES PROBLÉMATIQUES RELATIVES À LA PROTECTION DES DONNÉES SOULEVÉES PAR LES COMPTEURS INTELLIGENTS ET LES RÉSEAUX INTELLIGENTS

42. Dans la présente section, le CEPD met en évidence certaines problématiques cruciales relatives à la protection des données soulevées par les compteurs intelligents et les réseaux intelligents. À ses yeux, chacun de ces points aurait dû faire l'objet d'un traitement spécifique dans la recommandation ou dans un instrument législatif. Ces points conservent toute leur pertinence, même si la recommandation a déjà été adoptée. En particulier, ils pourraient orienter les travaux préparatoires du modèle d'analyse de l'impact sur la protection des données ainsi que les travaux préparatoires relatifs à des mesures réglementaires et législatives supplémentaires.

²⁴ Voir par exemple <http://www.decc.gov.uk/assets/decc/11/consultation/smart-metering-imp-prog/4933-data-access-privacy-con-doc-smart-meter.pdf>.

4.1. Finalités, nature du traitement et catégories des données à traiter

43. Pour le CEPD, la recommandation aurait dû contenir une description claire des principaux traitements effectués, de leurs finalités et des catégories de données nécessaires pour atteindre ces objectifs. En particulier, le CEPD estime que les orientations auraient dû :

- couvrir au moins les traitements de données élémentaires comme ceux nécessaires à la facturation, au maintien de l'efficacité énergétique du réseau (prévision et transaction) et au maintien de la sécurité (y compris la prévention de la fraude);
- établir une différenciation entre les objectifs qu'il est possible d'atteindre en utilisant des données agrégées concernant plusieurs ménages (à un niveau d'agrégation et d'anonymisation qui ne permet plus une réidentification des personnes concernées) et les objectifs nécessitant l'utilisation de données à caractère personnel concernant des ménages individuels; et
- établir des critères visant à distinguer les cas où il est nécessaire de traiter les relevés de compteurs à granularité fine des ménages individuels des cas où il est suffisant d'utiliser des données applicables à des périodes plus longues (par exemple, un fournisseur d'énergie ne devra pas disposer de relevés effectués tous les quarts d'heure pour procéder à sa facturation s'il n'utilise pas des tarifs de facturation en fonction de la période ou s'il ne distingue que les tarifs de jour les tarifs de nuit)²⁵.

4.2. Base juridique

44. Le CEPD aurait également souhaité que les points 19 et 20 de la recommandation décrivent avec plus de précision les conditions spécifiques dans lesquelles la base juridique rendrait le traitement licite (consentement de la personne concernée, contrat, intérêt légitime, obligation légale, intérêt public, etc.). Les références à la législation existante (article 7 de la directive 95/46/CE)²⁶ et à l'avis du groupe de travail «Article 29»²⁷ sont certes utiles mais, aux yeux du CEPD, ne suffisent pas en l'espèce. Le CEPD recommande que le modèle devant être élaboré et/ou les mesures législatives ou réglementaires futures fournissent des orientations/exigences spécifiques à cet égard.

45. Le CEPD souligne que la base juridique actuelle pour le déploiement des systèmes intelligents de mesure (directives 2009/72/CE et 2009/73/CE²⁸) n'est pas en tant que telle suffisamment spécifique pour être considérée comme une «obligation légale» au sens de l'article 7, point c), de la directive 95/46/CE. Pour garantir la sécurité

²⁵ Sur la limitation du traitement des données et sur la fréquence des relevés des compteurs, voir aussi le point 42, à la page 12, sous le point «Autres méthodes à considérer», et le sous-point «Fréquence des relevés des compteurs».

²⁶ Par souci de commodité, nous rappelons que l'article 7 dispose ce qui suit : «Les États membres prévoient que le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si : a) la personne concernée a indubitablement donné son consentement; ou b) il est nécessaire à l'exécution du contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci; ou c) il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis; ou d) il est nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt vital de la personne concernée; ou e) il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées; ou f) il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le ou les tiers auxquels les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée, qui appellent une protection au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 1».

²⁷ Voir l'avis GT 183, mentionné à la note de bas de page 9 ci-dessus.

²⁸ Voir le point 4 et la note de bas de page 5.

juridique, le CEPD recommande dès lors d'opérer une distinction claire entre les finalités i) pour lesquelles les données sur la consommation d'énergie peuvent être traitées pour des raisons d'intérêt public (article 7, point e)) ou pour d'autres intérêts légitimes (article 7, point f)) sans le consentement du client, d'une part, et ii) les finalités pour lesquelles le consentement du client est requis, d'autre part.

46. Le CEPD recommande qu'un consentement donné librement, informé et explicite soit requis pour tout traitement allant au-delà du traitement nécessaire à i) la fourniture d'énergie, ii) la facturation de cette fourniture, iii) la détection d'une fraude constituée par la consommation non payée de l'énergie fournie et iv) la préparation des données agrégées nécessaires au maintien de l'efficacité énergétique du réseau (prévision et transaction).
47. Afin de garantir la sécurité juridique et l'application et l'interprétation cohérentes de ces dispositions, le CEPD recommande également que le modèle ou la législation applicable spécifient clairement que i) le suivi de la consommation énergétique (pour d'autres finalités que les objectifs élémentaires décrits au paragraphe précédent), ii) le suivi des individus (sauf pour la détection des cas de fraudes consistant en la consommation non payée de l'énergie fournie), iii) la publicité ciblée, iv) les services à valeur ajoutée²⁹ et v) le transfert ultérieur des données pour de telles finalités requièrent un consentement spécifique et distinct.
48. En outre, le CEPD recommande que les individus qui ne souhaitent pas bénéficier de tarifs en fonction de la période ou d'autres services basés sur les fonctionnalités des compteurs intelligents (à des fins de protection de la vie privée, pour des raisons de santé ou autres) ne soient pas obligés de passer aux compteurs intelligents. Par ailleurs, il convient que ces clients aient la possibilité de disposer d'un compteur intelligent où sont désactivées les «fonctionnalités intelligentes», y compris la collecte de données granulaires et la commande d'activation/de désactivation à distance. En tout état de cause, en l'absence d'un choix clair exprimé par le chef du client (c'est-à-dire un consentement donné librement, spécifique, informé et explicite) ou d'autres motifs impérieux d'intérêt publics expressément décrits par la loi, les compteurs de ces clients ne doivent par défaut ni fournir des relevés granulaires, ni permettre la fonction d'activation/de désactivation à distance³⁰.
49. En outre, le CEPD suggère de rassembler des bonnes pratiques sur la façon dont le consentement doit être accordé afin de garantir qu'il soit donné librement, spécifiquement, explicitement et en parfaite connaissance de cause, et conformément à l'avis du groupe de travail «Article 29» sur les compteurs intelligents, qui requiert entre autres la granularité du consentement³¹.
50. Enfin, le CEPD accueillerait favorablement des garanties supplémentaires en ce qui concerne l'accès aux données générées par les compteurs intelligents des services répressifs, des autorités fiscales, d'autres agences publiques, des compagnies d'assurance, des employeurs et d'autres tiers. Le CEPD recommande notamment de

²⁹ Dans ce contexte, il serait également utile et plus clair que le modèle fournisse une définition du terme «service à valeur ajoutée».

³⁰ Sur la granularité et le choix, voir le point 54, deuxième puce («fréquence des relevés des compteurs»). Voir aussi la page 15 de l'avis du groupe de travail «Article 29» cité ci-dessus, qui rappelle que «dans certains États membres, la possibilité pour la personne concernée de s'opposer à l'installation d'un compteur intelligent existe et que, dans de tels cas, les préférences de la personne concernée supplantent tout autre intérêt».

³¹ Voir le haut de la page 12 de l'avis du groupe de travail «Article 29». Voir aussi la section 4.6, points 59-60 du présent avis du CEPD.

restreindre l'accès des services répressifs aux cas où un mandat judiciaire a été obtenu, ou tout autre instrument juridique adéquat similaire au mandat de perquisition que doit obtenir la police avant de pouvoir pénétrer dans le domicile d'un individu et le perquisitionner.

4.3. Limitation du traitement des données: agrégation, échantillonnage, fréquence des mesures et rôle des technologies renforçant la protection de la vie privée

51. Le principe de la limitation du traitement des données n'est que brièvement abordé dans la recommandation, au considérant 13 ainsi qu'aux points 18 et 23. De même, le concept de technologies renforçant la protection de la vie privée n'est que brièvement mentionné au considérant 13. Le CEPD recommande que ces principes et concepts essentiels soient pris en considération d'une façon plus spécifique – pour l'heure, au moins dans le modèle – dans la mesure où ils apportent des solutions essentielles à de nombreuses questions relatives à la protection des données suscitées par les réseaux intelligents.

52. Pour ces raisons, le CEPD recommande que le modèle exige – au minimum – que l'analyse de l'impact sur la protection des données évalue certaines méthodes clés susceptibles d'être utilisées pour limiter la quantité de données traitées. Si un responsable du traitement décide de ne pas utiliser ces méthodes, sa décision devra être clairement motivée dans le rapport sur l'analyse d'impact. Le CEPD appelle en outre la Commission à donner un aperçu de ces méthodes dans le modèle. Ces méthodes peuvent inclure entre autre les méthodes suivantes:

Technologies renforçant la protection de la vie privée pour supprimer la nécessité d'exporter des données à caractère personnel depuis le ménage

- Il existe des technologies renforçant la protection de la vie privée novatrices, à différentes phases de la recherche et développement, qui permettent d'atteindre les objectifs élémentaires du système intelligent de mesure (facturation, maintien de l'efficacité énergétique du réseau (prévision et transaction) et maintien de la sécurité (y compris la prévention de la fraude)) tout en évitant complètement – du moins pour ces objectifs élémentaires – que les relevés de compteurs à granularité fine doivent quitter le compteur intelligent ou le ménage où le compteur intelligent est installé³². Le CEPD suggère que le modèle recommande l'évaluation de cette option, en prenant en considération l'état de la technique ainsi que le coût de la mise en œuvre.

Autres méthodes à envisager

- *Fréquence des relevés des compteurs*: l'intrusion dans la vie privée augmente fortement à mesure que les relevés de compteurs deviennent plus fréquents. Le CEPD souhaite davantage d'orientations sur cette question. En principe, si le

³² Ces technologies renforçant la protection de la vie privée englobent des solutions logicielles qui peuvent être installées dans les compteurs intelligents et qui sont en mesure de fournir des calculs certifiés («signés numériquement») aux gestionnaires de réseau, aux fournisseurs d'énergie ou à d'autres parties concernées pour ce qui est d'aspects tels que le montant de la facture finale à honorer ou les données agrégées qui aident à prévoir les besoins en énergie et à maintenir le réseau – sans qu'il soit nécessaire que les relevés de compteurs à granularité fine quittent le ménage et soient communiqués aux gestionnaires de réseau, aux fournisseurs d'énergie et à d'autres tiers. Dans un tel cas, les consommateurs seraient encore en mesure d'accéder eux-mêmes à leurs données à granularité fine (par exemple, par le compteur intelligent lui-même ou par des appareils tels que des téléphones intelligents ou des ordinateurs connectés au compteur intelligent) et de fournir ces données à des tiers d'une façon sécurisée, si telle est leur décision, afin d'obtenir des services à valeur ajoutée supplémentaires.

consommateur n'a pas donné un consentement libre, spécifique, explicite et informé à un plan tarifaire en fonction de la période ou à la fourniture d'un service à valeur ajoutée spécifique nécessitant des relevés de compteurs plus fréquents, les relevés individuels ne doivent pas être effectués et transférés plus souvent que sur une base mensuelle³³. Le CEPD recommande également que même lorsque des tarifs en fonction de la période sont en place – en l'absence d'un consentement informé à un service à valeur ajoutée très spécifique nécessitant des relevés plus fréquents – les relevés ne soient pas effectués plus fréquemment que toutes les demi-heures ou toutes les heures et que les tarifs en fonction de la période soient établis en conséquence, sur la base de périodes de facturation d'une demi-heure, d'une heure ou plus longues. Toute exception devrait être clairement justifiée par un intérêt public impérieux et, de préférence, clairement définie dans la législation ou dans la réglementation. Par exemple, les gestionnaires de réseau pourraient accéder à des relevés plus fréquents de ménages individuels pour une finalité spécifique s'ils démontrent clairement que la collecte de données agrégées à des niveaux plus élevés sur le réseau n'est pas suffisante pour cette finalité spécifique. Il pourrait en être ainsi, par exemple, si la collecte de données auprès d'un ménage est strictement nécessaire pour gérer l'intégration en toute sécurité de la source d'énergie renouvelable (par exemple, des panneaux solaires) que le ménage fournit au réseau.

- *Échantillonnage*: le recours à l'échantillonnage (c'est-à-dire la collecte de données uniquement auprès d'un pourcentage représentatif de tous les ménages) pourrait contribuer à éliminer la collecte et le traitement de données provenant de l'ensemble des ménages pour certaines finalités (comme la prévision)³⁴.
- *Agrégation combinée à la suppression*: pour certaines finalités, notamment la prévision, il devrait être suffisant de conserver les relevés de compteurs à granularité fine jusqu'au calcul de l'agrégation. Dans ces cas-là, les données pourraient être supprimées dès que ce calcul a eu lieu. (les données pourraient être conservées plus longtemps si elles sont aussi nécessaires pour d'autres finalités comme la facturation et la détection de la fraude).
- *Collecte de données agrégées d'emblée* (au lieu de la collecte de données individuelles, suivie de l'agrégation de ces données): pour certaines finalités (y compris certaines finalités liées à la prévision, au maintien de l'efficacité énergétique du réseau et à la détection de la fraude), il devrait être suffisant pour le gestionnaire de réseau de distribution d'électricité ou de gaz naturel de collecter des données à partir de compteurs qui ne mesurent pas la consommation de ménages individuels, mais qui sont placés dans des lieux du réseau où ils mesurent la consommation agrégée d'un certain nombre de ménages (par exemple, d'un grand immeuble d'habitation, d'une rue ou d'un quartier). Dans ces cas, et pour ces finalités, la collecte de données à granularité fine auprès de ménages individuels peut être évitée complètement.

³³ Voir par exemple *Smart Metering Implementation Programme, Data Access and Privacy, Consultation document*, cité dans la note de bas de page 24.

³⁴ L'échantillonnage – pour certaines finalités – peut être effectué sur la base d'une démarche volontaire; une autre solution, qui peut s'avérer nécessaire pour d'autres finalités, consiste à collecter des données auprès de chaque ménage individuel, mais pas de manière continue, uniquement sur une base intermittente et toujours pendant de brèves périodes. Cette dernière option est plus intrusive qu'une solution purement volontaire, mais elle est souvent plus fiable et peut être nécessaire pour certaines finalités.

4.4. Clarification des rôles et des responsabilités des différents acteurs du point de vue de la protection des données

53. Le point 21 de la recommandation demande aux États membres de déterminer le rôle des acteurs. Le CEPD recommande que le modèle au moins soit plus spécifique et qu'il désigne clairement les acteurs responsables dans diverses situations (par exemple, les entités responsables du traitement des données de facturation, des données nécessaires pour prévoir les besoins en énergie, pour détecter les fraudes, etc.). Par ailleurs, le modèle devrait résumer quelles sont les responsabilités des responsables du traitement et des sous-traitants qui découlent de leurs rôles.
54. À cet égard, il serait aussi utile que le modèle fournisse des définitions des acteurs et qu'il utilise ces termes avec cohérence, ce qui n'est pas le cas de la recommandation elle-même. Par exemple, au point 7 de la recommandation, il est fait référence aux «gestionnaires de réseau» et aux «exploitants de systèmes intelligents de mesure». En revanche, le point 42 c, parle de «gestionnaire» et de «gestionnaires des compteurs». Le considérant 15 fait mention du «gestionnaire et des parties prenantes», tandis que le considérant 19 parle «des autorités réglementaires, des acteurs du secteur du comptage, des gestionnaires de réseau et de fournisseurs». Aucun de ces termes n'est pourtant défini ou expliqué plus avant dans la recommandation.

4.5. Durées de conservation

55. Étant donné que cela n'a pas été fait dans la recommandation, le CEPD souhaite à présent appeler la Commission à également mettre le modèle à profit pour accroître la cohérence concernant les durées de conservation, en spécifiant, ne fût-ce qu'à titre d'exemple, les finalités pour lesquelles il serait licite de conserver des données de consommation, le délai pour lequel la conservation serait proportionnée à ces finalités, en expliquant clairement si les finalités, dans chacun des cas, nécessitent la conservation de données à caractère personnel ou de données totalement anonymisées ou agrégées. En particulier, le CEPD recommande que:
- ces spécifications soient déterminées au moins pour les finalités élémentaires mentionnées aux sections 4.1 et 4.2 ci-dessus, et notamment la facturation, le maintien de l'efficacité énergétique du réseau (prévision et transaction) et le maintien de la sécurité (y compris la prévention de la fraude),³⁵
 - le modèle devrait indiquer clairement qu'en principe, le stockage de données de consommation à granularité fine ne peut être autorisé que jusqu'à la fin du délai légal de contestation de la facture ou de recouvrement (à l'image de ce que prévoit l'article 6 de la directive «Vie privée») et uniquement au niveau de granularité requis aux fins de la facturation;
 - le modèle devrait spécifiquement exiger la mise en place de durées de conservation suffisamment courtes. Aux yeux du CEPD, ces durées de conservation, sauf spécification contraire, ne devraient pas dépasser quelques mois³⁶. Bien entendu,

³⁵ En ce qui concerne les services à valeur ajoutée, le CEPD suggère l'inclusion d'une recommandation déterminant la durée effective de la période de conservation pendant l'analyse de l'impact sur la protection des données.

³⁶ Lors de la détermination des périodes de conservation, il convient de tenir compte du fait que le déploiement des systèmes intelligents de mesure permettra des relevés beaucoup plus fréquents et, par conséquent, des pratiques de facturation, de transaction et de prévision beaucoup plus commodres et plus rapides. Pour ces raisons, et à moins que ne soient fournies des justifications spécifiques attestant du contraire, il est raisonnable de partir du principe qu'il est possible de réduire la longueur des périodes de conservation prévues par la réglementation, qui partaient du principe que les compteurs ne sont que rarement relevés (annuellement, par exemple).

cela ne doit pas empêcher la conservation de données pendant des durées plus longues sur la base d'un consentement spécifique et explicite des consommateurs concernés, pour des finalités spécifiques (par exemple pour obtenir un conseil ciblé en matière d'énergie).

4.6. Droits des personnes concernées: accès aux relevés des compteurs, profils et droit de rectification

56. Le CEPD aurait souhaité que la recommandation contienne des orientations plus précises sur la manière dont les droits des personnes concernées pourraient être exercés en pratique. Il convient de trouver une solution qui garantisse la convivialité de la mise à disposition des consommateurs des données collectées par les compteurs intelligents.
57. Il serait préférable d'apporter une solution qui permette aux consommateurs de ne pas dépendre de tiers particuliers (comme l'exploitant du système intelligent de mesure) pour accéder à leurs données, ce qui pourrait se faire grâce à un écran sur le compteur intelligent ou grâce à une interface ouverte sur le compteur intelligent, que le consommateur pourrait alors connecter à l'appareil de son choix (par exemple, un téléphone intelligent ou un ordinateur portable). Par ailleurs, si un accès indirect, en ligne, est prévu, via le réseau à grande distance (WAN) de l'exploitant du système intelligent de mesure, il conviendrait de garantir que les données stockées par ces parties ne soient accessibles que par les consommateurs eux-mêmes au moyen d'applications en ligne sécurisées.
58. Le CEPD aurait préféré que ces considérations (par exemple, la nécessité de prévoir des interfaces ouvertes) soient davantage reflétées dans la recommandation en ce qui concerne les exigences fonctionnelles des compteurs décrites au point 42. Quoiqu'il en soit, il conviendrait à présent de les exiger plus explicitement, à tout le moins dans le modèle.
59. Une autre recommandation du CEPD concerne le suivi du comportement du consommateur et l'exploration de données. À la section 4.2 ci-dessus, le CEPD a recommandé un consentement informé pour le suivi du comportement du consommateur et le profilage des individus. Pour que le consentement soit valide, il doit être véritablement informé. Pour que ce soit le cas, le CEPD recommande que les clients aient accès à leurs «profils» ainsi qu'à la logique de la prise de décision (algorithme) présidant au développement du profil. Ils doivent aussi être en mesure de rectifier ou de mettre à jour leur profil. Par exemple, si une entreprise d'études de marché profile l'un de ses clients comme une «famille nombreuse à revenu élevé, avec nourrisson et adolescents, mère au foyer, connexion internet permanente, joueurs fréquents et utilisateurs de matériel de bricolage et d'outils de jardinage», cette information doit être communiquée au client. La source de cette information (par exemple, le suivi de la machine à laver, du ventilateur de la salle de bain, de l'utilisation d'appareils électriques de cuisine et d'autres indicateurs pour prédire la taille et le type de famille) devrait être communiquée également. Il faut également procéder à des divulgations spécifiques si des données sensibles (concernant la santé, par exemple) sont collectées.

60. Enfin, le CEPD recommande que des informations claires soient fournies aux personnes concernées sur l'existence de toute fonctionnalité d'activation/de désactivation à distance. Ces informations devraient décrire clairement, entre autres, les conditions dans lesquelles l'énergie peut être désactivée à distance. Des informations sur des garanties adéquates, comme l'accès aux données et la logique sous-tendant la décision d'une désactivation à distance, doivent également être communiquées spécifiquement à la personne concernée, afin de garantir qu'elle puisse contester toute désactivation à distance en temps utile, efficacement et de façon conviviale.

4.7. Notifications de violation de données

61. Le point 28 de la recommandation demande aux États membres de veiller à ce que «conformément à [la directive «Vie privée»]», le responsable du traitement avertisse «l'autorité de contrôle et la personne concernée» dans le cas où «la violation est susceptible de nuire à la protection de ses données à caractère personnel». Le CEPD salue cette recommandation. En revanche, étant donné que la directive «Vie privée» s'applique uniquement aux fournisseurs de services de communications électroniques disponibles au public et qu'elle n'est dès lors pas susceptible de couvrir toutes les situations où des informations générées par des systèmes intelligents de mesure contenant des données à caractère personnel précieuses peuvent être violées, le CEPD souhaite recommander que tous les responsables du traitement traitant des données générées par la mesure intelligente soient soumis à la même exigence. En particulier, comme expliqué au point 40 ci-dessus, le CEPD recommande d'inclure, dans la directive relative à l'efficacité énergétique, une disposition exigeant une notification de violation de données obligatoire pour tous les responsables du traitement traitant des données granulaires générées par la mesure intelligente.

5. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LE MODÈLE D'ANALYSE DE L'IMPACT SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

62. Dans la présente section, le CEPD décrit brièvement ses attentes et ses recommandations principales en ce qui concerne le modèle en cours d'élaboration. Ces recommandations complètent les recommandations formulées à la section 4 et doivent être lues en parallèle avec elles. Il aurait été préférable que les points discutés à la section 4 fussent inclus dans la recommandation ou dans un instrument législatif contraignant. Toutefois, il pourrait être encore utile de les inclure dans le modèle, dans la mesure du possible et moyennant les changements requis par sa nature.

Le modèle doit fournir des orientations spécifiques et pratiques: collecte des bonnes pratiques et des «meilleures techniques disponibles»³⁷

63. Afin d'optimiser les bienfaits que pourrait apporter le modèle, le CEPD recommande que le modèle fournisse aux parties prenantes dans les États membres des orientations spécifiques et pratiques sur la manière d'appliquer les principes de protection de données au déploiement de la technologie des compteurs intelligents et des réseaux intelligents dans la pratique. Le modèle doit être pragmatique, flexible, mais doit aussi proposer des orientations spécifiques, de principe et cohérentes sur les questions de protection des données afin de favoriser un niveau élevé de protection des données et

³⁷ Pour une définition des «meilleures techniques disponibles», voir le site web du CEPD, dans le glossaire: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/fr/EDPS/Dataprotection/Glossary/pid/72>.

des conditions de concurrence équitables en Europe. Il doit être possible de fournir des orientations non obligatoires et technologiquement neutres tout en évitant que le modèle se limite à des indications trop générales.

64. Pour y parvenir, il serait notamment utile que le modèle décrive aussi, ne fût-ce que sous la forme d'exemples illustratifs, ce qu'il est convenu d'appeler les «meilleures techniques disponibles», ainsi que les techniques prévues à l'avenir, qui sont recommandées pour faire face aux risques en matière de protection des données et aux préoccupations relatives à des situations spécifiques³⁸. Il faudrait aussi envisager des mises à jour périodiques du modèle (par exemple, des mises à jour des «meilleures techniques disponibles»), qui seraient accueillies favorablement par le CEPD.
65. Il est particulièrement important d'élaborer le modèle en gardant à l'esprit des recommandations spécifiques et pragmatiques, les bonnes pratiques et les meilleures techniques disponibles, étant donné que
- aucune législation spécifique n'est en vigueur en ce qui concerne les aspects de protection des données de la technologie des compteurs intelligents et des réseaux intelligents au niveau européen;
 - la législation européenne en vigueur en matière de protection des données ne prévoit aucune exigence juridiquement contraignante en ce qui concerne la préparation d'une analyse de l'impact sur la protection des données, ni d'orientations supplémentaires sur la manière dont il convient de réaliser ces analyses de l'impact sur la protection des données. À l'échelle nationale, seuls quelques États membres fournissent des orientations sur les analyses d'impact. Voir, par exemple, le *Privacy Impact Assessment Handbook* (Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la vie privée) publié par l'Information Commission's Office du Royaume-Uni³⁹;
 - enfin, le fait que la recommandation elle-même ne fournit que des orientations de haut niveau et de nature générale sur des questions de protection des données garantit également davantage de spécificité dans le modèle lui-même.

Nécessité de règles claires sur la méthodologie et le processus: qui doit préparer une analyse de l'impact sur la protection des données et comment procéder ?

66. Le CEPD souligne qu'il est crucial, concernant le modèle, que la Commission décrive aussi comment il convient de préparer une analyse de l'impact et que le modèle suive une méthodologie adéquate. À cet égard, le CEPD prend note de l'intention de la Commission de prendre la «proposition du secteur pour un cadre d'évaluation de l'impact des applications RFID sur le respect de la vie privée et la protection des données⁴⁰» comme point de départ pour l'élaboration du modèle. Il n'est pas opportun que le CEPD fournisse ici un aperçu des bonnes pratiques concernant les analyses de l'impact sur la protection des données ou un aperçu des réalisations et des lacunes du cadre d'évaluation de l'impact des applications RFID.

67. Dans cet ordre d'idées, les points qui suivent ne sont qu'une liste restreinte de certaines améliorations clés qui, aux yeux du CEPD, sont essentielles pour garantir l'efficacité du modèle.

³⁸ Par exemple, voir la section 4.3, qui dresse la liste de quelques techniques disponibles qui peuvent être appliquées pour limiter la quantité de données à caractère personnel collectées.

³⁹ Disponible à la page http://www.ico.gov.uk/upload/documents/pia_handbook_html_v2/index.html

⁴⁰ Voir la note de bas de page 9 ci-dessus.

- *Cartographier les risques par rapport aux garanties.* La pierre angulaire de tout véritable processus de gestion des risques consiste à cartographier les risques en fonction des contrôles. En d'autres termes, il est crucial que le modèle spécifie clairement que l'analyse de l'impact doit clairement assortir chaque risque d'un contrôle adéquat. Le modèle doit aussi être structuré de façon à garantir cette relation directe entre risques et contrôles.
- *Langage clair et descriptions détaillées.* L'analyse de l'impact sur la protection des données est un outil fondamental qui guide le responsable du traitement dans l'intégration de la protection des données dans ses pratiques, sa technologie et ses processus. Elle permet en outre au responsable du traitement de prouver le respect de la réglementation aux autorités chargées de la protection des données et aux autres parties prenantes. Pour y parvenir, l'analyse de l'impact, mais aussi le modèle, doivent utiliser un langage clair, des définitions appropriées et des descriptions détaillées.
- *Qui doit préparer une analyse de l'impact sur la protection des données?* Le modèle doit aussi fournir des orientations aux acteurs du secteur sur l'identité des personnes qui doivent élaborer une analyse de l'impact sur la protection des données. Il faut veiller à ce que tous les responsables du traitement⁴¹ chargés de traiter des données à caractère personnel (par exemple, les gestionnaires de réseau ainsi que les fournisseurs d'énergie et les exploitants de systèmes intelligents de mesure, mais aussi les fournisseurs de services à valeur ajoutée) effectuent chacun une analyse de l'impact se rapportant à leurs activités de traitement de données.
- Les analyses d'impact peuvent être préparées individuellement par chaque partie (par exemple, individuellement par chaque fournisseur d'énergie et par chaque gestionnaire du réseau). En revanche, eu égard à la complexité des flux de données et à la multiplicité des responsables du traitement et des sous-traitants⁴², la coordination des activités et des échanges de bonnes pratiques peut se révéler extrêmement importante. Le cas échéant, l'élaboration conjointe d'une analyse d'impact par plusieurs parties peut même s'avérer utile et contribuer au développement de bonnes pratiques et éviter les doublons. Cela étant, une répartition claire des responsabilités est tout aussi cruciale et des efforts conjoints ne doivent pas entraîner une absence de responsabilité en dernier ressort vis-à-vis des personnes concernées.
- En ce qui concerne les appareils (comme les compteurs intelligents et les dispositifs d'affichage à domicile), afin de garantir une approche favorable à la protection des données dès la conception et la prise en considération de la protection des données dans la conception des fonctionnalités des appareils, le CEPD recommande d'effectuer, pour chaque appareil, une analyse de l'impact sur la protection des données.
- *Responsabilité individuelle.* Le modèle doit garantir une responsabilité individuelle à un niveau suffisamment élevé au sein de l'organisation.

6. CONCLUSIONS

68. Le déploiement à l'échelle européenne de systèmes intelligents de mesure pourrait se révéler bénéfique, mais il entraîne aussi des risques considérables pour la protection des données à caractère personnel. Il permet la collecte massive de données à caractère personnel provenant des ménages européens et pourrait conduire au suivi de ce que les membres d'un ménage font dans la sphère privée de leur logement. À la lumière de ces

⁴¹ Voir l'article 2, point d), de la directive 95/46/CE.

⁴² Voir l'article 2, point e), de la directive 95/46/CE.

risques, le CEPD salue les efforts déployés par la Commission dans la recommandation afin de fournir des orientations aux États membres sur les mesures à prendre pour garantir que la conception et l'exploitation des systèmes intelligents de mesure et des réseaux intelligents fassent l'objet de garanties adéquates en matière de protection des données.

69. Le CEPD apprécie en particulier que la Commission s'efforce de recourir à des concepts récents comme la protection des données dès la conception ainsi qu'à des outils pratiques comme les analyses de l'impact sur la protection des données et les notifications de violation de la sécurité. Le CEPD, tout particulièrement, soutient le projet de la Commission d'élaborer un modèle pour l'analyse de l'impact sur la protection des données et à le soumettre au groupe de travail «Article 29» pour avis.
70. Le CEPD regrette que la recommandation n'ait pas fourni des orientations plus spécifiques et plus pratiques en matière de protection des données. Il estime en revanche qu'il reste possible de fournir certaines orientations dans le modèle en cours d'élaboration. Par conséquent, l'avis fournit des recommandations concernant le modèle et souligne que le modèle doit fournir des orientations spécifiques et pratiques: un recueil de bonnes pratiques et des «meilleures techniques disponibles». Il est aussi crucial que le modèle suive une méthodologie adéquate et, entre autres, qu'il fasse correspondre un contrôle adéquat à chaque risque.
71. En outre, l'avis appelle la Commission à évaluer si des mesures législatives supplémentaires sont nécessaires à l'échelle de l'UE et formule des recommandations en ce qui concerne ces mesures législatives éventuelles. Certaines de ces recommandations peuvent déjà être mises en œuvre par une modification de la directive relative à l'efficacité énergétique, actuellement soumise à l'examen du Conseil et du Parlement. Ces modifications devraient inclure au minimum l'exigence pour les responsables du traitement d'effectuer une analyse de l'impact sur la protection des données ainsi que l'obligation de notifier les violations des données à caractère personnel (section 4.7).
72. Par ailleurs, le CEPD recommande également:
- davantage d'orientations sur la base juridique du traitement et sur les choix à la disposition des personnes concernées: notamment, une distinction claire entre les objectifs pour lesquels les données sur la consommation d'énergie peuvent être traitées sans le consentement du consommateur, et ceux pour lesquels le consentement du client est requis (section 4.2);
 - l'application obligatoire des technologies renforçant la protection de la vie privée et d'autres «meilleures techniques disponibles» pour limiter le traitement des données (section 4.3);
 - clarification des rôles et des responsabilités des différents acteurs du point de vue de la protection des données (section 4.4);
 - davantage d'orientations sur les durées de conservation; en principe, le stockage de données de consommation à granularité fine provenant de ménages individuels ne devrait être autorisé que jusqu'à la fin du délai légal de contestation de la facture ou de recouvrement, et uniquement au niveau de granularité requis aux fins de la facturation (sans préjudice du droit du consommateur de bénéficier d'une durée de conservation plus longue sur la base de son consentement, par exemple pour obtenir un conseil ciblé en matière d'énergie) (section 4.5);

- l'accès direct des consommateurs aux données concernant leur consommation d'énergie; et des méthodes efficaces pour informer les personnes concernées sur le traitement de leurs données; dans le cas de l'exploration de données, cela doit inclure la divulgation des profils individuels et de la logique de tout algorithme utilisé pour l'exploration de données; il convient aussi de fournir une information complète en ce qui concerne l'existence de toute fonctionnalité d'activation/de désactivation à distance (section 4.6).

Fait à Bruxelles, le 8 juin 2012

(signé)

Giovanni BUTTARELLI
Contrôleur adjoint