



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 130/2025 du 03 décembre 2025

Objet : Avis concernant une proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale afin de garantir l'utilisation efficace des compteurs intelligents (CO-A-2025-175).

Mots-clés : Compteurs intelligents – base de licéité – obligation légale – mission d'intérêt public - consentement - principe de précaution – risques - garanties – contrôle effectif - effectivité des droits des utilisateurs concernés

Version originale

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 Monsieur Bertin Mampaka, Président du Parlement bruxellois (ci-après « le demandeur »), reçue le 8 octobre 2025 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 3 décembre 2025, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant une proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale¹ (ci-après « ordonnance électricité ») afin de garantir l'utilisation efficace des compteurs intelligents (ci-après « la Proposition »).
2. C'est sous l'impulsion européenne² qu'en 2018³, les compteurs intelligents ont fait leur apparition dans l'ordonnance électricité. Les modalités de leur déploiement sur le territoire bruxellois ont été largement complétées par une ordonnance de 2022⁴. Cette ordonnance de 2022 insère notamment un [CHAPITRE IVquater](#) intitulé « *compteurs intelligents et protection de la vie privée* » dans l'ordonnance électricité.
3. L'exposé des motifs de la Proposition énumère les bénéfices liés au déploiement (et à l'activation) des compteurs intelligents en ces termes :
 - pour le client : ils permettent d'accéder à des offres et services mieux adaptés aux profils énergétiques (par exemple, contrats à tarification dynamique, etc.), les procédures sont plus simples et les interventions plus rapides, etc.
 - pour le gestionnaire du réseau : ils permettent une meilleure connaissance de l'état de charge du réseau et de l'impact des comportements sur le réseau, une meilleure prévisibilité de ces comportements, des investissements plus ciblés, la possibilité de réaliser un certain nombre d'opérations et de détecter les anomalies à distance, améliorant ainsi la qualité et la rapidité du service au client et réduisant les coûts d'exploitation du GRD, etc. et

¹ MB 17.11.2001

² Voy. 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 (JO L 315, 14.11.2012, pp. 1-56) aujourd'hui remplacée par la directive 5UE) 2023/1791 du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (JO L 231, pp. 1-111).

³ Suite à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 juillet 2018 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires (MB 20.09.2018) ; Voy. l'avis [35/2017](#) rendu à propos de ce projet d'ordonnance ; ; 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).

⁴ Ordonnance du 17 mars 2022 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires en vue de la transposition de la directive 2018/2001 et de la directive 2019/944 (MB 30.04.2022) ; Voy. l'avis [15/2021](#) rendu au sujet de ce projet d'ordonnance.

- pour les « *acteurs du marché* »⁵ : ils permettent de fournir des *informations* précises et fréquentes sur la consommation des clients, d'appréhender l'équilibre de leur propre portefeuille de clients et d'influencer - de manière implicite, au moyen de signaux-prix, ou explicite, à travers un signal extérieur d'activation (flexibilité) - le comportement de consommation.
4. L'actuel art. [26octies](#), §4 de l'ordonnance électricité **conditionne la collecte de données à caractère personnel à distance (et l'activation de la fonction communicante des compteurs)**, par le gestionnaire de réseau de distribution (ci-après « GRD »), **à l'obtention du consentement de l'utilisateur** (alinéa 1^{er}). L'alinéa 2 précise que préalablement à la demande de consentement, le GRD doit fournir à l'utilisateur une information au sujet des normes de qualité du compteur intelligent, de sa puissance de rayonnement électromagnétique, des services auxquels peut accéder l'utilisateur moyennant l'activation de la fonction communicante et des dispositions garantissant la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.
 5. L'art. 2 de la Proposition entend remplacer cette disposition en vue, d'une part, de consacrer, au profit des GRD, un « *droit permanent* » de « *lire, exporter, traiter à distance les données de comptage, les données d'identification et les données techniques* » issues des compteurs intelligents, pour remplir leurs obligations et missions⁶ légales et, d'autre part, de d'autoriser la divulgation des données issues des compteurs intelligents, par les GRD, à un sous-traitant ou à des tiers (sans possibilité de refus de l'utilisateur et même s'il manifeste un tel refus) « *en vertu d'une disposition légale ou réglementaire* ».
 6. Le commentaire de cet article précise que les exigences de la transition énergétique et de l'exploitation efficace du réseau de distribution sont à la fois une obligation légale et une mission d'intérêt public qui rendent nécessaires le traitement des données des compteurs intelligents. Il ajoute que l' « *on peut surtout faire valoir que, vu le nombre de déménagements en Région de Bruxelles-Capitale, la gestion des consentements par le gestionnaire du réseau de distribution a complexifié l'ensemble de la chaîne de comptage et n'a pas permis aux Bruxellois de disposer suffisamment rapidement des offres et services rendus possibles par les compteurs intelligents* ». Le commentaire précise enfin que cette modification met le cadre légal bruxellois en conformité avec celui des Régions wallonne⁷ et flamande⁸ « *et, plus généralement, avec celui des autres Etats membres de l'Union européenne* ».

⁵ C'est-à-dire les fournisseurs d'électricité.

⁶ Visées aux art. [7](#) (notamment assurer la régularité et la qualité de l'approvisionnement et de l'efficacité énergétique), [24bis](#) et au [CHAPITRE IVbis](#) (Obligations de service public relatives à la fourniture d'électricité).

⁷ Voy. l'art. [35septies](#), §3 du décret wallon du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.

⁸ Voy. l'art. [4.1.8/2](#) du décret flamand du 8 mai 2009 sur la politique de l'énergie.

7. L'art. 4 de la Proposition entend modifier l'art. [26decies](#), al. 1^{er} de l'ordonnance électricité en vue d'étendre les données des compteurs intelligents que le GRD peut relever à distance⁹ aux données de comptage, aux données d'identification et aux données techniques.
8. Le commentaire de cette disposition précise que « *le gestionnaire du réseau doit toujours respecter strictement les exigences en matière de protection des données à caractère personnel et il ne peut en aucun cas se soustraire aux exigences fixées par et en vertu de l'ordonnance du 19 juillet 2001, notamment en ce qui concerne la protection des clients vulnérables ou des clients hivernaux* ».
9. L'Autorité évoque ci-après les éléments problématiques résultant de ces modifications.

II. EXAMEN DU PROJET

II.1. Justification du caractère nécessaire et proportionné de l'abandon du consentement à l'activation de la fonction communicante

II.1.1. Protection des données vs. exigences de la transition énergétique et de l'exploitation efficace du réseau de distribution

10. Comme évoqué ci-avant, le commentaire de l'art. 2 de la Proposition précise qu'« *en subordonnant au consentement de la personne concernée la communication des données des compteurs intelligents au gestionnaire du réseau de distribution, l'ordonnance a fait prévaloir une lecture du règlement général sur la protection des données qui ne tenait pas suffisamment compte des exigences de la transition énergétique et de l'exploitation efficace du réseau de distribution, conçues tant comme le respect d'une obligation légale que comme une mission d'intérêt public* ».
11. L'Autorité observe tout d'abord que le fait d'exprimer les objectifs de manière aussi vague que « *transition énergétique* » et « *exploitation efficace du réseau de distribution* », ne permet pas d'identifier clairement leur lien avec les bénéfices (pour les clients, GRD et « *acteurs du marché* ») cités dans l'Exposé des motifs. La Proposition **ne démontre par ailleurs pas en quoi la nécessité d'obtenir le consentement en vue de l'activation de la fonction communicante (et donc l'éventualité de ne pas l'obtenir de la part de certains utilisateurs) nuirait à ces exigences de transition énergétique et d'exploitation efficace du réseau de distribution**. Ou, en d'autres termes, pour quoi ces deux objectifs nécessiteraient que des données à caractère personnel soient collectées via les

⁹ Jusqu'à présent limitées à l'index et uniquement lors de l'ouverture et de la fermeture des compteurs.

compteurs intelligents de l'ensemble des utilisateurs, sans distinction et sans que le choix ne soit laissé aux utilisateurs sur ce point.

12. En l'espèce, le consentement (ou « *opt-in* ») à l'activation de la fonction communicante est conçu comme une garantie, qui permet de considérer que le traitement de données envisagé, dans son contexte global, est proportionné à l'objectif poursuivi.
13. Or, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt 110/2022, « *la protection du droit fondamental au respect de la vie privée au niveau de l'Union exige, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice, que les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci s'opèrent dans les limites du strict nécessaire¹⁰. Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisants pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées¹¹ »¹².*
14. Dans ce contexte, le fait de subordonner l'activation de la fonction communicante au consentement de l'utilisateur apparaît comme tout-à-fait approprié.

¹⁰ CJUE, 16 décembre 2008, C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia, point 56; 8 avril 2014, C-293/12 et C-594/12, Digital Rights Ireland e.a., points 51 et 52; 6 octobre 2015, C-362/14, Schrems, point 92, 21 décembre 2016, C-203/15 et C-698/15, Tele2 Sverige et Watson e.a., points 96 et 103; 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, La Quadrature du Net e.a., point 130

¹¹ Arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016, B.12.2; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, B.14.4; arrêt n° 27/2020 du 20 février 2020, B.8.3; CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, Rotaru c. Roumanie, § 59; décision, 29 juin 2006, Weber et Saravia c. Allemagne, § 135; 28 avril 2009, K.H. e.a. c. Slovaquie, §§ 60-69; grande chambre, 4 décembre 2008, S. et Marper c. Royaume-Uni, §§ 101-103, 119, 122 et 124; 18 avril 2013, M.K. c. France, §§ 37 et 42-44; 18 septembre 2014, Brunet c. France, §§ 35-37; 12 janvier 2016, Szabó et Vissy c. Hongrie, § 68; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd et C-594/12, Kärntner Landesregierung e.a., points 56-66

¹² Arrêt du 22 septembre 2022, B.22, pp. 57-58 (<https://www.const-court.be/public/f/2022/2022-110f.pdf>); L'Autorité ajoute que dans l'affaire *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, la Cour de justice a précisé que la condition de nécessité devait être examinée en conjonction avec le principe de minimisation consacré à l'art. 5.1.c) du RGPD (*op. cit.*, §48) ; Voy. également CJUE, 5 avril 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, paragraphe 52 et 11 décembre 2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, EU:C:2019:1064, paragraphe 57

II.1.2. Difficultés liées à la gestion des déménagements

15. Comme indiqué ci-dessus, le commentaire de l'art. 2 de la Proposition précise que « *vu le nombre de déménagements en Région de Bruxelles-Capitale, la gestion des consentements par le gestionnaire du réseau de distribution a complexifié l'ensemble de la chaîne de comptage (...)* ».
16. Il est certain que, dans une grande agglomération, les déménagements puissent rendre la gestion des consentements complexes. Dans ce contexte, l'Autorité comprend qu'il peut être tentant de réduire des frais de gestion en modifiant le cadre réglementaire. Cependant, une telle modification a pour effet de restreindre les droits et libertés des personnes concernées et, comme l'a rappelé la Cour de justice de l'Union européenne, 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 européenne¹³.

II.1.3. Mise en conformité du cadre légal avec celui de la Flandre, de la Wallonie et des autres Etats membres de l'Union européenne

17. Comme indiqué ci-dessus, le commentaire de l'art. 2 de la Proposition justifie la modification par un alignement avec les autres régions du pays ainsi qu'avec les autres Etats membres de l'Union européenne.
18. Tout d'abord, en ce qui concerne la **Région flamande**, l'Autorité déplore de ne pratiquement plus avoir été consultée par les autorités flamandes depuis de nombreuses années relativement à ses projets de textes normatifs, et ce, en contrariété avec l'art. 36.4 du RGPD combiné avec l'art. 57.1.c, le considérant 96 de son préambule et l'art. 23 LCA.
19. En ce qui concerne la **Région wallonne**, il est exact que l'art. [35septies](#), §3 du décret wallon du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité mentionne également un « *droit permanent du gestionnaire du réseau de distribution* ». **Cependant, cette disposition doit être lue en parallèle avec l'art. [35](#), §3, lequel dispose que « *tout client final peut refuser le placement d'un compteur communicant ou l'activation de la fonction communicante* ».**
20. L'art. [35septies](#), §3 du décret wallon doit donc s'interpréter comme ne s'appliquant qu'aux compteurs dont la fonction communicante a été activée à la demande ou avec l'accord de l'utilisateur.

¹³ Voy. en ce sens CJUE, C-184-20 du 1^{er} août 2022, OT c. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, §89

21. Il n'est donc pas exact d'indiquer que la modification proposée alignerait le cadre légal bruxellois sur celui des autres Régions du pays.
22. Enfin, en ce qui concerne les **autres Etats membres de l'Union européenne**, il apparaît que – contrairement à ce qu'indique l'auteur de la Proposition – le cadre légal n'est pas homogène en matière de consentement de l'utilisateur¹⁴.
23. L'Autorité attire par ailleurs l'attention du demandeur 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 CEDH¹⁵ pour l'interprétation de certains articles¹⁶ de la [directive \(UE\) 2019/944](#)¹⁷.
24. Les réponses¹⁸ aux questions préjudicielles posées auront une influence majeure sur l'ordonnance dont la modification fait l'objet du présent avis ainsi que sur la procédure de déploiement des compteurs intelligents et la technologie déployée.
25. Il conviendra que les GRD soient en mesure de s'adapter à la décision de la Cour dès le prononcé de l'arrêt.
26. Par conséquent, l'Autorité recommande d'appliquer le **principe de précaution**, tant dans les modifications apportées à l'ordonnance que dans l'information communiquée aux GRD quant aux risques

¹⁴ Pour l'Italie, voy. le rapport de [décembre 2019](#) du Comité de prospective de la Commission française de régulation de l'énergie, 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 Relative au droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH)

¹⁶ L'article 20, sous b) et c), l'article 21, paragraphe 1, sous a), et l'article 23, paragraphe 3

¹⁷ 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.

¹⁸ Attendues dans le courant de l'année 2026, dès lors que l'audience a eu lieu le 24 septembre 2025 et que les conclusions de l'avocat général seront présentées le 15 décembre 2025.

financiers qu'ils prendraient en déployant des compteurs intelligents non conformes ou d'une manière non conforme (c'est-à-dire sans recueillir le consentement des utilisateurs) en attendant la décision de la Cour.

II.2. Risques et garanties pour la préservation des droits et libertés des utilisateurs de compteurs intelligents

27. La Proposition se garde de mentionner que les compteurs intelligents n'offrent pas que des avantages. En effet, le caractère particulièrement intrusif des compteurs d'électricité intelligents a été mis en évidence depuis de nombreuses années¹⁹, notamment par l'Autorité²⁰ et le monde académique²¹. Il n'est d'ailleurs pas contesté par les acteurs du marché²². S'ils ne sont pas entourés de garanties strictes, de tels compteurs sont susceptibles de permettre de déduire à quelles activités les membres d'un ménage se livrent dans la sphère privée de leur logement, de déterminer avec précision les appareils qui sont utilisés, de permettre à des malfaiteurs de savoir si les occupants d'une habitation sont présents, au travail ou en vacances²³ ou de rendre, à distance, temporairement ou définitivement impossible l'utilisation de certains appareils²⁴. L'Autorité rappelle à cet égard que la [directive \(UE\) 2019/944](#) du 5 juin 2019²⁵ (transposée par l'ordonnance électricité que la Proposition entend modifier),

¹⁹ 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).

²⁰ Voy. la recommandation n°04/2011 du 25 juin 2011 quant aux principes à respecter pour les smart grids et les compteurs intelligents.

²¹ Voy. Andrés Molina-Markham, Prashant Shenoy, Kevin Fu, Emmanuel Cecchet, and David Irwin, Private memoirs of a Smart meter, BuildSys 2010 November 2.

²² 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 ».

²³ Voy. l'avis du CEPD, *op. cit.*, pp. 5 et sv.

²⁴ Voy. <https://www.lesnumeriques.com/objet-connecte/coupure-du-chauffe-eau-avec-linky-comment-ca-marche-etes-vous-concerne-n193217.html>

²⁵ 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 États 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 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*").

souligne avec force la nécessité pour les Etats membres d'avoir une 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)²⁶.

²⁶ Considérant 57 : « Actuellement, différents modèles pour la gestion des données ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration dans les Etats membres à la suite du déploiement de systèmes intelligents de mesure. Indépendamment du modèle de gestion des données, il est important que les Etats 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 Etats membres ou, si un Etat 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 Etats 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 Etats 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 ».

28. Par conséquent, l'Autorité estime que le traitement des données à caractère personnel issues des compteurs intelligents ne peut être considéré comme admissible qu'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 principales²⁷ 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 intelligents relatives à des données de consommation intervenues sur des périodes n'allant pas en dessous du 1/4 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 utilisateurs d'autre part ainsi que (4) la mise en place de mécanismes garantissant l'effectivité des droits des utilisateurs concernés.

II.2.1. Le libre choix de l'utilisateur

29. Contrairement à ce qu'a pu indiquer le régulateur bruxellois pour l'énergie²⁸, 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 possibilité²⁹, pour tout client final, de refuser le placement d'un compteur communicant ou l'activation de la fonction communicante* »³⁰.
30. 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 du consentement en tant que base de licéité valide, telles qu'explicitées au considérant 32 du RGPD³¹. 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 de la part des personnes concernées**³².

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* ».

²⁷ 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 la Proposition. L'Autorité ne répète donc pas ici ses exigences habituelles à leur sujet.

²⁸ 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

²⁹ Comme le précise l'exposé des motifs : « *afin de mettre en œuvre la déclaration de politique régionale* ».

³⁰ Point 9

³¹ 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)

³² *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>).

31. L'Autorité rappelle en outre que la Cour constitutionnelle exige qu'un régime adéquat pour les personnes électrosensibles soit prévu³³ et répète que, comme déjà indiqué dans son avis [84/2025](#) précité, **le régime envisagé ne peut avoir 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, le cas échéant, **le traitement de données relatives à la santé des utilisateurs serait disproportionné au regard des objectifs invoqués** et ne répondrait donc pas aux exigences de l'art. 9.2. du RGPD³⁴.
32. L'Autorité précise toutefois que, bien que cet argument n'ait pas été invoqué par l'auteur de la Proposition, si les personnes ne produisant pas ou peu d'électricité voyaient le système d'opt-in³⁵ (c'est-à-dire de libre choix) maintenu 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.
33. A toute fins utile, l'Autorité précise que, si elle comprend que certaines fonctionnalités ne peuvent être rendues accessibles aux utilisateurs s'opposant au placement d'un compteur intelligent, 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 déguisée. Dans le même ordre d'idée, le refus de placement d'un compteur intelligent 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

34. Comme déjà indiqué à de nombreuses reprises par l'Autorité³⁶, le niveau de détail des données de consommation pouvant être communiquées aux GRD ou à des tiers, par les compteurs intelligents doit être limité. Par conséquent, **la fréquence de lecture des données de consommation ne peut**

³³ Voy. C.const., arrêt n°162/2020 du 17 décembre 2020, B.49.A et sv.

³⁴ 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)

³⁵ Ou au moins d'opt-out.

³⁶ Voy. par exemple l'avis [132/2023](#), point 4.

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 divulguées³⁷.

35. La fréquence de communication maximale n'étant pas remise en question par la Proposition, 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

36. L'Autorité rappelle qu'en raison de la possibilité pour le GRD et d'autres « acteurs » de croiser les données issues de compteurs intelligents (par exemple avec des adresses, mais également simplement avec des données sociales, géographiques ou techniques)³⁸, il est illusoire de prétendre atteindre le standard élevé de l'anonymisation (ou plus exactement de prétendre exclure toute possibilité de relier un comportement inféré à un consommateur³⁹). Or, comme mentionné au point ci-avant, les compteurs d'électricité intelligents permettent d'inférer de nombreuses informations au sujet des utilisateurs. Et si ces données sont intéressantes pour de nombreux acteurs⁴⁰, elles le sont tout autant pour des personnes mal intentionnées.
37. 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 traitées⁴¹. 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.
38. 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 l'ordonnance.
39. Dans la mesure où les actionnaires des GRD sont les villes et communes, l'Autorité recommande qu'un rapport, établi par Brugel, faisant état (i) de ce contrôle du respect du principe de transparence, (ii)

³⁷ 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>).

³⁸ 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).

³⁹ C'est-à-dire qu'il est illusoire d'exclure tout risque de re-identification de l'utilisateur.

⁴⁰ En ce sens, voy. <https://www.comparateur-energie.be/blog/compteur-digital-intelligent-refus>

⁴¹ 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).

du degré d'obsolescence des compteurs intelligents 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.

40. L'Autorité estime que l'ordonnance devrait être modifiée en vue d'intégrer cette exigence.

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

41. 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.

42. En l'occurrence, le déploiement des compteurs intelligents 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 quoi non* que la sécurisation des données des usagers soit à la hauteur des risques encourus.

43. 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.

44. L'Autorité estime qu'il convient de modifier l'ordonnance en ce sens, en tenant compte de l'arrêt qui sera prononcé dans l'affaire Netz Niederösterreich.

45. 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 intelli-*

gent dont l'utilisateur (ou un des utilisateurs) est une personne physique, sont interdites sans l'obtention préalable d'un consentement écrit et conforme à l'article 7 du RGPD (qui doit dès lors être préalable, libre, univoque, éclairé et révocable) de l'utilisateur.

A défaut, pour le GRD, d'être en mesure d'établir qu'il disposait d'un tel consentement, tout GRD ayant connaissance ou devant avoir eu connaissance de l'utilisation, la collecte, la transmission, la mise à disposition ou la communication de données issues d'un compteur électrique intelligent qu'il a installé ou fait installer et dont l'utilisateur (ou un des utilisateurs) est une personne physique, sera de plein droit redevable envers chaque utilisateur concerné d'un montant forfaitaire indexé de 1.000 EUR si ces traitements de données ont pu être effectués par suite d'une négligence (sauf s'il établit l'absence de négligence) et de 5.000 EUR si ces traitements de données ont pu être effectués par suite d'une violation intentionnelle (sauf s'il établit l'absence de violation intentionnelle), sans préjudice du droit de l'utilisateur d'engager la responsabilité de la partie contrevenante ».

46. 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 23 - 26**) ;

est d'avis que:

- 1.** Le fait de subordonner l'activation de la fonction communicante des compteurs électriques intelligents au consentement de l'utilisateur est une garantie appropriée (**considérants nos 11 – 14 et 29**) ;
- 2.** Le coût lié à la gestion des déménagements ne constitue pas un motif légitime justifiant une ingérence dans un droit fondamental garanti par la Charte (**considérant no 16**) ;
- 3.** La modification proposée n'aurait pas pour effet d'aligner le cadre légal bruxellois sur celui des autres Régions du pays et des autres Etats membres de l'Union européenne (**considérants nos 18 - 22**) ;

3. La Proposition ne peut avoir pour effet de priver les personnes électrosensibles du bénéfice d'un régime dérogatoire adéquat, ni d'imposer à l'ensemble des utilisateurs sujets à l'électrosensibilité la communication aux GRD de leurs données relatives à la santé (**considérant no 31**) ;

4. 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 le contrôle effectif de cette mise en œuvre doit figurer dans l'ordonnance (**considérants nos 37 - 40**) ;

5. Il convient de prévoir une procédure visant à garantir l'effectivité des droits des utilisateurs concernés (**considérants nos 42 - 46**).

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