

Décision C-423/13 : 1^{ère} décision de la Cour de Justice de l'Union Européenne sur la directive sur les instruments de mesure et les dispositifs intelligents

Christian Bock^{1,a}

¹Institut fédéral de métrologie METAS, 3003 Berne-Wabern, Suisse

Abstract. Data from utility meters can be electronically transmitted to the utility. In case of deviations between the data displayed by the measurement instrument and the data transmitted reading of this display is the measurement result that serves as the basis for the price to pay. The ability of a measurement instrument to remotely read its data does not result in an additional type approval of the whole measurement system. But such a national approval process might be necessary for the transmission module which is not subject to the European Measurement Instruments

Directive (MID).

1 État de fait

Dans le cadre d'un contrôle, des employés de l'inspection métrologique de Lituanie (*Metrologijos inspekcija*) ont constaté que l'entreprise de fourniture d'eau chaude *Vilniaus energija* avait installé un compteur d'eau chaude dans l'appartement d'un consommateur. Sur ce compteur était apposé un marquage attestant d'un contrôle initial en cours de validité indiquant *Vilniaus metrologijos centras* comme organisme de contrôle du compteur.

Le compteur était connecté à un dispositif automatique de régulation du chauffage et de transmission de données à distance (de télé mesure) (« Rubisafe » ; figure 1) au moyen duquel les données affichées par le compteur étaient transmises à distance et utilisées pour établir les factures. Une grande partie des dispositifs Rubisafe ont été fabriqués en Allemagne.

Metrologijos inspekcija a constaté conformément au droit lituanien que les résultats de mesure de ce compteur ne pouvaient pas être transmis à distance étant donné qu'aucune vérification métrologique de l'ensemble du système de mesurage, à savoir du compteur d'eau et du dispositif de transmission des données à distance, n'avait été effectuée.

Vilniaus energija a fait opposition contre l'obligation de soumettre l'ensemble du système de mesurage à une vérification métrologique. *Vilniaus energija* a perdu la procédure de première instance et a interjeté appel contre ce jugement auprès de la Cour administrative suprême de Lituanie, laquelle a soumis à la Cour de justice de l'Union européenne (CJCE) la question préjudicielle suivante :

« Convient-il d'interpréter l'article 34 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) [7] et/ou la Directive 2004/22/CE sur les instruments de mesure (MID) [1] en ce sens qu'ils font obstacle à une réglementation et à une pratique nationales, selon lesquelles un compteur d'eau chaude, qui satisfait à toutes les exigences de la MID, connecté à un dispositif de transmission des données à distance (de télé mesure) est à considérer comme un système de mesurage et, de ce fait, ne peut être utilisé conformément à sa destination tant qu'il n'aurait pas fait l'objet, avec le dispositif de transmission des données à distance (de télé mesure), d'une vérification métrologique en tant que système de mesurage ? »



Figure 1. Rubisafe.

a Email de correspondance de l'auteur : christian.bock@metas.ch EPJ

2 Remarques introductives

Afin de mieux comprendre cet arrêt, il convient dans un premier temps de jeter un œil sur le renvoi préjudiciel, la MID en tant que telle et les différents types de dispositifs réglementés par la MID.

2.1 Le renvoi préjudiciel

Le renvoi préjudiciel est réglé à l'article 267 TFUE. Les questions préjudicielles sont tranchées par la CJCE à Luxembourg. Leur objet est l'interprétation du droit communautaire. Si une telle question se pose devant un tribunal d'un État membre et que ce tribunal considère qu'une décision à ce sujet est nécessaire pour rendre son arrêt, il peut soumettre cette question à la CJCE à titre préjudiciel.

2.2 Directive sur les instruments de mesure

La Directive sur les instruments de mesure (Directive 2004/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 sur les instruments de mesure ; MID) [1] constitue à côté de la Directive relative aux instruments de pesage à fonctionnement non automatique l'instrument le plus important de l'Union européenne en matière de métrologie légale. Cette directive matérialise un concept législatif tout à fait moderne qui laisse une grande marge de manœuvre pour l'innovation technique et donne aux fabricants le choix en matière de procédure d'évaluation de la conformité.

Avec effet au 20 avril 2016, la Directive 2004/22/CE sera remplacée par la Directive 2014/32/UE [2].

2.3 Instruments de mesure au sens de la MID

Les instruments de mesure ne sont pas soumis en tant que tels à la MID. Seuls les instruments de mesure qui sont désignés dans des annexes spécifiques sont couverts par la MID (article 1 MID).

Lorsqu'on parle d'instrument de mesure, il peut s'agir soit d'un instrument individuel, soit d'un système ayant une fonction de mesure (article 4, point a) MID).

2.4 Systèmes du mesurage

L'expression « système de mesurage » n'est utilisée par la MID qu'en relation avec le mesurage de liquides autres que l'eau. Il faut entendre par cela une installation comprenant un compteur et tous les dispositifs nécessaires pour assurer un mesurage correct ou destiné à faciliter les opérations de mesurage.

2.5 Sous-ensembles

Les sous-ensembles sont des composants matériels qui, associés à des sous-ensembles avec lesquels ils sont compatibles ou à des instruments de mesure constituent à nouveau un instrument de mesure au sens de la MID (article 4, point b) MID). Les sous-ensembles ne sont soumis à la MID que s'ils sont expressément mentionnés dans les annexes spécifiques aux différents instruments.

2.6 Dispositifs complémentaires

Les dispositifs complémentaires (cette notion n'est en tant que telle pas utilisée par la MID) sont des dispositifs qui peuvent être connectés à un instrument de mesure par le biais d'une interface définie.

2.7 Qualification du Rubisafe

Faute d'être réglé par la MID, le dispositif de transmission des données à distance qu'est le Rubisafe n'est ni un instrument de mesure, ni un sous-ensemble. Le fait de ne pas régler explicitement de tels dispositifs dans la MID est donc une décision du législateur (comme déjà vu au point 8.1 annexe 1 MID) de se limiter aux exigences générales en matière d'immunité contre les perturbations des interfaces.

3. L'arrêt de la CJCE

Dans son arrêt [3], la CJCE rappelle tout d'abord les principales définitions de la MID. La MID définit un compteur d'eau comme suit : « Un instrument conçu pour mesurer, mettre en mémoire et afficher, dans les conditions de mesurage, le volume d'eau passant dans le transducteur de mesure. »

Cette définition n'englobe donc pas un dispositif de transmission des données à distance connecté.

Le point 8.1 annexe 1 MID poursuit de la manière suivante : « Les caractéristiques métrologiques de l'instrument de mesure ne doivent pas être influencées de façon inadmissible par le fait de le connecter à un autre dispositif, par une quelconque caractéristique du dispositif connecté ou par un dispositif à distance qui communique avec l'instrument de mesure »,

puis le point 10.5 [4] précise : « Qu'il soit possible ou non de lire à distance un instrument de mesure destiné au mesurage dans le domaine des services d'utilité publique, celui-ci doit en tout état de cause être équipé d'un système d'affichage contrôlé métrologiquement accessible à l'utilisateur sans outils. Les résultats délivrés par cet affichage servent de base pour la détermination du prix à payer. »

Il s'en suit qu'un compteur d'eau chaude qui répond à toutes les exigences de la MID n'est pas exclu du champ d'application de la MID du seul fait qu'il est connecté à un dispositif de transmission des données à distance (de télémesure).

Le dispositif de transmission des données à distance n'est pas non plus soustrait du champ d'application de la MID du fait qu'il n'est pas un dispositif ayant une fonction de mesure.

Seule l'annexe MI-005 « Ensembles de mesurage continu et dynamique de quantités de liquides autres que l'eau » recourt au concept d'« ensemble de mesurage », qui selon sa définition englobe également les dispositifs de transmission des données à distance.

Un instrument de mesure qui porte le marquage CE et le marquage métrologique ne peut donc, sauf dans les cas expressément prévus par la MID, pas être soumis à des prescriptions nationales complémentaires.

Le contrôle du dispositif de transmission des données à distance (qui n'est pas soumis à la MID) est donc fondamentalement une mesure inadmissible lorsqu'elle produit un effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation. Elle n'est admissible que si elle fait partie des dérogations listées dans le TFUE ou développées dans la jurisprudence de la CJCE, comme par exemple la protection des consommateurs.

Dans la mesure où une vérification métrologique du dispositif de transmission des données à distance permet d'éviter des distorsions et des falsifications lors de la transmission de données, une vérification nationale est propre à garantir la protection des consommateurs. Cela ne signifie toutefois pas que chaque Etat membre peut exiger un nouveau contrôle de l'instrument de mesure (en l'occurrence un compteur d'eau). Lorsque les mêmes analyses ont déjà été effectuées dans un autre Etat membre et que leurs résultats sont à disposition ou peuvent, sur demande, être mis à disposition, de nouveaux contrôles violent le droit communautaire.

En résumé, cela signifie qu'un dispositif de transmission des données à distance seul ou en combinaison avec un instrument de mesure MID n'est pas soumis à la MID ; la connexion d'un tel instrument ne le soustrait pas en tant que tel à la MID. Dans le cadre du droit communautaire, les Etats membres peuvent donc soumettre les dispositifs de transmission des données à distance à des exigences nationales, mais ils ne peuvent cela dit pas exiger un nouveau contrôle de l'instrument de mesure ou de l'ensemble du système de mesurage.

4. Remarques au sujet de l'arrêt

4.1 Ampleur de l'évaluation de conformité

La CJCE met en évidence le fait que si un instrument de mesure dispose d'une interface avec un dispositif de communication avec d'autres instruments, l'organisme notifié doit contrôler cette interface quant aux influences possibles sur des dispositifs supplémentaires pouvant être connectés. Le contrôle comprend la vérification que les caractéristiques métrologiques de l'instrument de mesure ne sont pas influencées de manière inadmissible par le fait de le connecter, de ne pas le connecter ou de le déconnecter. Dans sa documentation, le fabricant doit indiquer le cas échéant quelles sont les conditions d'une compatibilité avec des interfaces (ou des sous-ensembles). De leur côté en effet, les instruments connectés à l'interface ne sont en principe pas des instruments de mesure au sens de la MID.

4.2 Affichage

Il ressort de l'arrêt que la CJCE a une interprétation étroite de la notion d'affichage et qu'elle voit l'exigence selon

laquelle les instruments de mesure de l'électricité, du gaz, du chauffage à distance ou de l'eau doivent être dotés d'un affichage numérique ou analogique essentiellement comme une mesure destinée à éviter les problèmes de transmission des données, respectivement à avoir un affichage à titre de « backup ». Il faut signaler dans ce contexte que ni la MID, ni la CJCE ne postulent une interdiction d'affichages supplémentaires (par exemple dans un navigateur Web ou une application). Ces affichages supplémentaires ne sont cela dit pas considérés comme des instruments de mesure ou des parties de ceux-ci, et ils ne peuvent donc pas faire partie de l'évaluation de conformité.

Sur la base de la *ratio legis*, il est clair qu'il doit s'agir d'un affichage effectif et indépendant de la transmission des données à distance. Il ne serait donc pas admissible de doter un compteur de services selon la MID d'un affichage qui opérerait une réception télémétrique des données de mesurage.

Selon le libellé de la MID, l'interprétation de la CJCE est certes correcte, mais il convient toutefois dans ce contexte de jeter un regard critique sur certains points : – On peut se demander si l'exigence d'un affichage est encore en phase avec notre époque. Lorsque le législateur se méfie de la transmission à distance des données de mesurage et qu'il se fie à un affichage, cela soulève certaines questions en relation avec le tournant énergétique. Indirectement, cela signifie en effet qu'on voit certains problèmes de sécurité dans le *Smart Metering*, respectivement dans la transmission à distance de données de mesurage.

– Même si un affichage externe était vérifié dans le cadre d'une évaluation de conformité et était considéré comme fondamentalement conforme aux exigences de la MID, cet instrument de mesure devrait toujours être doté d'un affichage. La MID ne prévoit pas la possibilité qu'un fabricant d'instruments de mesure puisse apporter la preuve d'une transmission correcte des données à distance.

– « La législation communautaire devrait arrêter des exigences essentielles qui n'entravent pas les progrès techniques » [5]. A cet égard, la MID n'est elle-même pas conforme à ce principe. Il aurait été préférable de régler sur le fond la transmission de données à distance ou d'exiger des procédures efficaces pour pouvoir identifier les bonnes données de mesurage en cas de litige.

4.3 Exigences nationales posées aux dispositifs de transmission des données à distance

La CJCE considère qu'il est en principe permis de poser des exigences nationales aux dispositifs de transmission des données à distance pour des raisons de protection des consommateurs [6]. Le cadre pour une telle exception au principe de l'article 34 TFUE [7] est donné par l'article 36 TFUE, qui énumère les exceptions admissibles : moralité publique, ordre public, sécurité publique, protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou préservation des végétaux, protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou protection de la propriété industrielle et commerciale ; ces interdictions ou restrictions ne doivent

toutefois constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

Les éventuelles exigences du droit communautaire doivent être respectées, respectivement prises en compte [8].

Si un autre État membre a fixé des exigences et que le dispositif de transmission des données à distance les respecte, le résultat de ce contrôle doit être pris en compte et les contrôles à double doivent être évités.

4.4 Applicabilité de l'arrêt aux *Smart Meters* ?

Dans son arrêt, la CJCE ne mentionne pas les compteurs intelligents (*Smart Meter*). Contrairement à la MID, la Directive sur l'efficacité énergétique [9] contient des prescriptions sur les informations relatives à la facturation qui doivent être communiquées au client, les données historiques et l'accès électronique à ces données. L'arrêt de la CJCE est cela dit applicable sans autre également aux systèmes de mesure intelligents (*smart*). Les systèmes intelligents de mesure sont des systèmes qui sont capables de mesurer la consommation d'énergie en mettant à disposition plus d'informations qu'un compteur conventionnel et en donnant la possibilité de transmettre et de recevoir les données en utilisant une forme de communication électronique.

Les États membres de l'UE sont tenus de veiller à la mise en place de systèmes intelligents de mesure qui favorisent la participation active des consommateurs au marché de la fourniture d'électricité et de gaz ; en ce qui concerne l'électricité, il a été visé une couverture de 80 % d'ici 2020 [10].

Ni la MID, ni l'acte juridique de l'UE concernant les *Smart Meters* ne prennent position à ce sujet. Il s'agit là en principe d'un point fort de la MID, parce que cela montre que la MID est formulée de manière suffisamment générale et abstraite pour que des technologies qui n'étaient pas encore actuelles au moment de leur rédaction soient couvertes, respectivement ne soient pas entravées par elle. D'un autre côté, l'UE s'est fixé des objectifs extrêmement ambitieux pour obtenir un développement des *Smart Meters* à très large échelle. Le présent arrêt de la CJCE pose cela dit également clairement que les États membres peuvent fixer des exigences nationales aux *Smart Meters* dans le cadre du droit communautaire. La Cour ne mentionne certes que la protection des consommateurs, mais on peut également songer à la protection des données. La question se pose de savoir si une diffusion plus rapide des *Smart Meters* ne pourrait pas être obtenue par le biais d'une réglementation uniforme.

5. Remarques finales

Inutile ici de spéculer sur les raisons pour lesquelles il n'y a eu en dix ans qu'une « seule » procédure préjudicielle au sujet de la MID devant la CJCE. Ce tableau correspond très bien à ce que l'on observe également dans les autres États (également en Suisse), à savoir que les décisions sur

des questions métrologiques ne donnent que rarement lieu à des débats judiciaires.

La décision de la CJCE est convaincante. Un instrument de mesure qui a été mis sur le marché avec une évaluation de conformité selon les prescriptions légales ne doit pas être soumis à nouveau à un contrôle. Il appartient à l'organisme d'évaluation de la conformité de veiller à ce que les fonctions d'interface soit testées ainsi que l'exige la MID.

D'un point de vue juridique et métrologique, seul l'affichage est important. On peut se demander si cela est judicieux, mais le libellé sans équivoque de la MID tout comme désormais le présent arrêt ne laissent pas de place à une autre conclusion.

Reste toutefois un certain sentiment de malaise en ce qui concerne les *Smart Meters*. Il manque là un lien utile entre la métrologie légale et le droit de l'énergie. Une lueur d'espoir est fournie en l'occurrence par le droit suisse qui, à l'article 17a de la Loi sur l'approvisionnement en électricité [11] prévu à cet effet crée précisément ce lien en ce qui concerne les systèmes intelligents de mesure chez les consommateurs finaux.

Références

1. [JO L 135 du 30.4.2004, p. 1](#); [L 363 du 20.12.2006, p. 81](#); [L 311 du 21.11.2008, p. 1](#); [L 294 du 11.11.2009, p. 7](#); [L 316 du 14.11.2012, p. 12](#).
2. Directive 2014/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26.2.2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'instruments de mesure (refonte) ([JO L 96 du 29.3.2014, p. 149](#)).
3. Arrêt de la Cour dans l'affaire C-423/13 du 10.9.2014, «Vilnius energija» UAB vs. Lietuvos metrologijos inspekcijos et Vilnius apskrities skyrius, [ECLI:EU:C:2014:2186](#).
4. Le fabricant est soumis à la même obligation en ce qui concerne la documentation destinée aux utilisateurs (point 9.3, Annexe 1 MID).
5. Considérant 9 de la MID.
6. Par exemple les *PTB-Anforderungen* « Smart Meter Gateway », [PTB-A 50.8](#), 10.2014.
7. Article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres » ([JO C 326 du 26.10.2012, p. 47](#)).
8. Par exemple la Recommandation 2014/724/UE de la Commission du 10.10.2014 concernant le modèle d'analyse d'impact sur la protection des données des réseaux intelligents et des systèmes intelligents de mesure ([JO L 300 du 18.10.2014, p. 63](#)).
9. Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25.10.2012 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 du 24.11.2012, p. 1](#)).
10. Recommandation 2012/148/UE de la Commission du 9.3.2012 relative à la préparation de l'introduction des

systèmes intelligents de mesure ([JO L 73 du 13.3.2012, p. 9](#)).

11. <http://www.admin.ch/opc/fr/federalgazette/2013/6975.pdf>