



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 11/2024 du 20 février 2024

Objet : Avis concernant un avant-projet de décret relatif au traitement et à l'échange de données dans le cadre de la surveillance des émissions des véhicules routiers (CO-A-2024-022)

Mots-clés : Smart cities - caméras ANPR - DIV - principes de nécessité et de proportionnalité - principe du traitement minimal des données - agrégation des données à caractère personnel - pseudonymisation et anonymisation - recherche statistique et scientifique - désignation du responsable du traitement

Traduction¹

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"),
Présent.e.s : Mesdames Juline Deschuyteneer, Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu l'article 25, alinéa 3 de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

¹ Pour la version originale validée collégialement, cf. la version néerlandaise du texte qui est disponible sur la version NL de la rubrique « avis » du site web de l'Autorité

Vu la demande d'avis de Madame Zuhail Demir, Ministre flamande de la Justice et du Maintien, de l'Environnement, de l'Énergie et du Tourisme, (ci-après : le demandeur) reçue le 22/01/2024 ;

Émet, le 20 février 2024, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 22/01/2024, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité au sujet d'un avant-projet de décret *relatif au traitement et à l'échange de données dans le cadre de la surveillance des émissions des véhicules routiers* (ci-après : le projet).
2. Le projet entend prévoir une base décrétable pour la surveillance des émissions et l'échange de données qui en découle et s'inscrit dans le cadre de l'objectif stratégique du Gouvernement flamand d'améliorer la qualité de l'air, comme il ressort également du *Luchtbeleidsplan voor 2030* (Plan flamand d'action pour la qualité de l'air 2030).
3. Sur la base des recherches stratégiques préparatoires, il est possible de surveiller les émissions des véhicules, permettant ensuite d'obtenir une idée plus précise concernant les émissions réelles des véhicules. Le projet fournit en outre un cadre pour mettre en place des campagnes de mesure sur la voie publique afin de déterminer les émissions des véhicules en Flandre. Sur la base de la surveillance des émissions, les titulaires des véhicules qui enregistrent des valeurs d'émissions problématiques sont sélectionnés pour une inspection sur la route. Enfin, les données de mesure seront également utilisées pour des recherches pertinentes en matière d'environnement ainsi que pour l'évaluation de la politique.
4. Tous ces éléments impliquent et requièrent un traitement de données à caractère personnel au moyen (notamment) de caméras ANPR² dotées d'un dispositif de mesure ("*remote sensing*") ou "*sniffer cars*³", ou un enregistrement manuel par des personnes habilitées.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

a. Base juridique

² L'abréviation ANPR signifie "*Automated number plate recognition*".

³ Au moyen d'un capteur installé sur un véhicule d'inspection, les concentrations de divers composants issus des émissions du véhicule à moteur qui est suivi sont mesurées en continu pendant plusieurs minutes.

5. Toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit être nécessaire et proportionnée et répondre aux exigences de prévisibilité et de précision dans le chef des personnes concernées. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, une telle norme légale doit définir les éléments essentiels des traitements allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique. Dans ce cadre, il s'agit au moins :
- de la (des) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
 - de la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair).
- Toutefois, si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, la norme légale doit également définir les éléments essentiels (complémentaires) suivants :
- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
 - les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
 - les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
 - le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;
 - l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
6. À cet égard, et vu les traitements de données à caractère personnel à grande échelle et le cas échéant automatisés⁴ ayant lieu à des fins de surveillance et de contrôle (et qui peuvent dès lors donner lieu à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées), il convient de conclure qu'il est question d'une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Cela nécessite que les éléments essentiels complémentaires du traitement cités ci-dessus soient également fixés dans une norme légale formelle.
7. L'Autorité vérifie ci-après dans quelle mesure le projet répond à ces exigences.

⁴ Bien que l'Exposé des motifs affirme qu'il n'y a pas de traitement automatisé de données à caractère personnel, l'Autorité remarque que le traitement de données à caractère personnel au moyen de caméras ANPR implique par définition un traitement automatisé de données à caractère personnel. En outre, on ne sait pas clairement au stade actuel comment certains véhicules individuels seront enregistrés (de manière automatisée ou non, sur la base de résultats de mesure) sur la liste mentionnée à l'article 7 du projet (voir également ci-dessous au point b. Finalités).

b. Finalités

8. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
9. Dans ce contexte, l'article 3, § 2 du projet prévoit ce qui suit [NdT : Tous les passages du projet cités dans le présent avis ont été traduits librement par le service traduction du Secrétariat Général de l'Autorité, en l'absence de traduction officielle] : *La surveillance des émissions est mise en œuvre pour une ou plusieurs des finalités suivantes :*
- 1° *la surveillance et le contrôle du respect des exigences techniques des véhicules en matière d'émissions⁵ par les titulaires d'un véhicule déterminé ;*
 - 2° *la surveillance et le contrôle du respect des exigences en matière d'émissions par les fabricants de véhicules à moteur ;*
 - 3° *la réalisation d'études de suivi et de recherche stratégique, incluant la modélisation de la qualité de l'environnement ou à des fins historiques, statistiques ou scientifiques sur la base de mesures d'émissions de véhicules ;*
 - 4° *la recherche des titulaires de véhicules problématiques⁶ en vue de réaliser une inspection partielle ;*
 - 5° *la convocation des titulaires de véhicules problématiques en vue de réaliser une inspection partielle."*
10. Conformément à l'article 4 du projet et en vue de la réalisation des finalités précitées, la surveillance des émissions peut être effectuée à l'aide de la reconnaissance des plaques d'immatriculation, avec ou sans utilisation d'appareils fonctionnant automatiquement (lisez : caméras ANPR). Les données de mesure ainsi que des données techniques des véhicules qui sont couplées et certaines données à caractère personnel (dont le numéro de plaque et le numéro de châssis, mais au moins aussi (indirectement) des données de localisation⁷) sont ensuite conservées – en vertu de l'article 5, §§ 4 et 5 du projet – dans une base de données sécurisée qui doit être créée. Enfin, l'article 7 dispose qu'il faut instaurer une 'liste' qui reprendra certains véhicules

⁵ L'article 3, 6° du projet définit les 'émissions' comme suit : "*émissions de gaz d'échappement, émissions par évaporation ou émissions non liées aux gaz d'échappement*". Ces termes sont à leur tour définis respectivement aux points 17°, 18° et 14° du même article.

⁶ L'article 3, 15° du projet prévoit ce qui suit : "*véhicule problématique : un véhicule à moteur qui n'est plus conforme à son certificat de conformité ou dont les émissions sont significativement plus importantes qu'un véhicule ordinaire de la même catégorie et d'une classe comparable*." Le certificat de conformité est défini comme suit à l'article 3, 4° du projet : "*le document délivré par le fabricant et qui certifie qu'un véhicule produit est conforme au type de véhicule approuvé et répond à tous les actes réglementaires qui étaient d'application au moment de la production*."

⁷ Voir ci-dessous au point d. Proportionnalité/Minimisation des données.

présentant des émissions très élevées ('véhicules problématiques'), afin de permettre aux contrôleurs habilités de réaliser des contrôles routiers ciblés⁸.

11. De manière générale, et sans parler des risques inhérents en matière de protection des données qui vont de pair avec l'utilisation de caméras ANPR, l'Autorité se demande quelle est la plus-value concrète du *remote sensing* par rapport aux contrôles techniques obligatoires au sens des articles 23 e.s. de l'arrêté royal du 15 mars 1968 *portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité* (ci-après : l'arrêté royal du 15 mars 1968), quel est le degré de précision des mesures effectuées⁹, et quelle marge d'erreur ('faux positifs' ou 'faux négatifs') sera appliquée (en particulier dans les régions fortement urbanisées) afin d'éviter les enregistrements injustifiés sur la liste précitée. Ceci est d'autant plus vrai que les paramètres concrets (parmi lesquels les limites d'émissions et les exigences techniques des véhicules liées aux émissions) permettant d'enregistrer un véhicule comme 'véhicule problématique' sont encore pour la plupart indéterminés (il est fait référence à de futurs 'dossiers européens' qui utiliseront le *remote sensing*, et à des 'critères à déterminer' par le Gouvernement flamand).

12. Vu la plus-value limitée, ou à tout le moins inconnue, qu'offre actuellement le *remote sensing* pour la détection et la sanction des (titulaires de) véhicules problématiques, l'Autorité se pose de sérieuses questions quant au couplage (automatique) des données de mesure aux plaques d'immatriculation et à d'autres données à caractère personnel. En effet, lorsque l'utilité réelle des données de mesure reste limitée à la recherche statistique ou scientifique ou, le cas échéant, à la détection d'une fraude aux émissions au niveau du fabricant¹⁰, il ne semble objectivement ni nécessaire ni proportionné de stocker *ab initio* ces données d'une manière permettant une identification individuelle. Dans de tels cas, l'enregistrement de certaines données techniques du véhicule liées aux émissions mesurées peut largement suffire.

⁸ À cet égard, le formulaire de demande précise la méthodologie comme suit : "*Les appareils de 'remote sensing' sont installés le long d'une route, pour une bande de circulation déterminée. Lorsqu'un véhicule y passe, une série de données sur les émissions, le véhicule et la localisation sont traitées (par exemple plaque d'immatriculation, date et heure, émissions de NOx, émissions de particules fines, ...). Ces données sont pseudonymisées et **enregistrées dans une base de données**. Les données sont enrichies à l'aide de données de la DIV de manière à pouvoir associer à cette plaque d'immatriculation les bonnes données techniques du véhicule comme la marque, le modèle, la date d'homologation, la norme Euro, le type de carburant, etc. Si certaines conditions environnementales sont respectées (**encore à déterminer par le Gouvernement flamand**) le véhicule est repris sur une liste. Cette liste peut être utilisée par des inspecteurs de la route et la police pour effectuer des contrôles plus ciblés afin de faire respecter les règles.*"

⁹ Le Plan flamand d'action pour la qualité de l'air 2030 souligne en effet lui-même déjà la plus-value limitée du *remote sensing* pour déterminer les sanctions au niveau de l'utilisateur individuel : "*Étant donné que les véhicules enregistrent des schémas d'émissions variables au cours du cycle de conduite, nous considérons que la technique est peu utile à court terme pour déterminer les sanctions au niveau des utilisateurs individuels, mais les résultats peuvent fournir des informations très utiles pour se prononcer sur la conformité d'un large éventail*

de modèles de véhicules par le biais d'une analyse statistique portant sur un grand nombre de mesures." Plan flamand d'action pour la qualité de l'air 2030, p. 99, disponible à l'adresse : <https://www.vmm.be/lucht/evolutie-luchtqualiteit/beleidsplannen/luchtbeleidsplan-2030/1-vr-2019-2510-med-0359-2-luchtbeleidsplan.pdf> (uniquement disponible en néerlandais).

¹⁰ La réalisation de contrôles routiers ciblés pour une telle finalité ne réussirait quoi qu'il en soit pas le test de proportionnalité.

13. En ce qui concerne concrètement les finalités des points 1^o, 4^o et 5^o de l'article 3, § 2 du projet, l'Autorité estime que le demandeur ne parvient pas à étayer la nécessité et la proportionnalité factuelles des traitements de données présentés. On ne peut déduire clairement ni du projet (incluant l'Exposé des motifs), ni du Plan flamand d'action pour la qualité de l'air 2030 que le *remote sensing* peut réellement être mis en œuvre de manière efficace dans la lutte contre la fraude aux émissions par les titulaires de véhicules, notamment lorsqu'il est mis en balance avec l'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées que représente l'utilisation de caméras ANPR (et la création d'une nouvelle base de données largement accessible). S'il existe des éléments (scientifiques) supplémentaires pouvant justifier la mise en œuvre de cette technique, l'Autorité recommande de les reprendre expressément dans l'Exposé des motifs. Toutefois, dans l'itération actuelle du projet, l'Autorité estime qu'il ne s'agit pas de finalités légitimes au sens de l'article 5.1.b) du RGPD. Quoi qu'il en soit, même si l'état actuel de la technique permettait de mettre en œuvre le *remote sensing* de manière efficace en vue de détecter (un nombre relativement faible) de contrevenants individuels, l'Autorité se demande si la gravité des infractions liées aux émissions qui sont visées prévaut réellement sur le traitement de données de grande ampleur envisagé et sur la violation importante des droits et libertés d'une partie considérable de la population que ce traitement entraîne incontestablement.
14. Ensuite, en ce qui concerne la finalité reprise au point 2^o du même article, au niveau de la surveillance et du contrôle du respect des exigences en matière d'émissions par les fabricants de véhicules à moteur, l'Autorité estime qu'il peut en principe être question d'une finalité légitime, à condition que sa réalisation se fasse au moyen de données à caractère personnel pseudonymisées et sans permettre que des titulaires de véhicules puissent être contrôlés individuellement dans ce cadre. L'Autorité estime acceptable que les données de mesure soient couplées initialement à la plaque d'immatriculation, afin que certaines données techniques de la base de données de la Direction pour l'immatriculation des véhicules (DIV) puissent être consultées, sous réserve toutefois que l'ensemble de données faisant l'objet du couplage (valeurs d'émissions et données techniques pertinentes) soit enregistré uniquement de manière pseudonymisée (ou, idéalement, anonymisée¹¹) dans la base de données sécurisée¹². Une telle intention semble d'ores et déjà découler de l'article 6, § 3, cinquième alinéa du projet qui dispose que pour réaliser la finalité

¹¹ L'Autorité souligne ici qu'en l'occurrence, il sera très difficile d'anonymiser effectivement de telles données, même lorsque les données sont simplement agrégées sur la base du type de véhicule. Étant donné que les caméras ANPR traitent aussi des données de localisation ainsi que des localisations successives, le risque d'identification d'un citoyen individuel à l'aide d'un trajet parcouru reste réel, en particulier du fait que chaque caméra ANPR distincte n'enregistrera qu'un nombre limité de véhicules d'un certain type. L'Autorité demande donc d'agréger les données enregistrées de plusieurs caméras ANPR sur la base du type de localisation.

¹² Cela nécessite donc que la plaque d'immatriculation ainsi que toute autre donnée à caractère personnel qui permettrait une identification immédiate du titulaire du véhicule doivent être supprimées dès que les données techniques utiles de la DIV ont été obtenues.

précitée, le Département Mobilité et Travaux publics doit utiliser un ensemble de données pseudonymisées.

15. En ce qui concerne enfin la finalité reprise au point 3° dans le § 2 de l'article 3 du projet – et plus précisément la réalisation d'études de suivi et de recherche stratégique, incluant la modélisation de la qualité de l'environnement et la recherche à des fins historiques, statistiques ou scientifiques –, l'Autorité fait remarquer que, conformément à l'article 89.1 du RGPD, tout traitement pour de telles finalités doit être encadré de garanties techniques et organisationnelles appropriées afin d'assurer le respect du principe de minimisation des données. Il en résulte que lorsque ces finalités peuvent être atteintes par un traitement ultérieur où l'identification des personnes concernées n'est pas ou plus possible, il convient de travailler de la sorte.

16. Le traitement (ultérieur) à des fins historiques, statistiques ou scientifiques se fait donc de préférence à l'aide de données anonymes. S'il n'est pas possible d'atteindre la finalité de traitement visée à l'aide de données anonymes, des données à caractère personnel pseudonymisées peuvent être utilisées. Si ces données ne permettent pas non plus d'atteindre la finalité visée, des données à caractère personnel non pseudonymisées peuvent aussi être utilisées, uniquement en dernière instance. À cet égard, l'Autorité répète qu'il existe une différence entre des données pseudonymisées, définies par l'article 4.5) du RGPD comme des données "*qui ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires*", et des données anonymisées qui ne peuvent plus, par aucun moyen raisonnable, être attribuées à une personne précise et que seules ces dernières ne constituent plus des données à caractère personnel et sont exclues du champ d'application du RGPD, conformément à son considérant 26¹³ Cela implique donc que la Société flamande de l'Environnement, le Département Mobilité et Travaux publics et les Communes (qui sont chargés d'une telle recherche conformément à l'article 6, § 3 du projet), ainsi que les éventuels destinataires conformément à l'article 8, § 2, premier alinéa du projet doivent vérifier si les finalités qu'ils poursuivent peuvent ou non être réalisées au moyen de données (à caractère personnel) anonymes ou pseudonymisées, avant de traiter des données non pseudonymisées. L'Autorité souligne que dans ce contexte, de surcroît compte tenu de la nature sensible des données à caractère personnel en question, l'utilisation de données à caractère personnel directement identifiables à des fins de recherche ne sera légitime que dans des cas exceptionnels.

¹³ Pour plus d'informations, voir l'avis 5/2014 (WP216) *sur les Techniques d'anonymisation*, 2.2.3, p. 11 du Groupe 29 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinionrecommendation/files/2014/wp216_fr.pdf).

c. Responsable du traitement

17. Conformément à l'article 4.7) du RGPD, le responsable du traitement est toute personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre. Dans un souci d'exhaustivité, l'Autorité rappelle que la désignation du responsable du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles. Tant le Comité européen de la protection des données¹⁴ que l'Autorité¹⁵ ont insisté sur la nécessité d'approcher ces concepts dans une perspective factuelle. Il est donc nécessaire de désigner la ou les entités qui, dans les faits, poursuivi(ven)t la finalité du traitement visé et en assure(nt) la maîtrise.
18. À cet égard, l'article 6, § 1^{er} du projet dispose que la Société flamande de l'Environnement, le Service flamand des Impôts, de Département Mobilité et Travaux publics, la police, les organismes agréés¹⁶ et les communes interviennent en tant que responsables du traitement pour le traitement des données (à caractère personnel) mentionnées à l'article 5 du projet. L'article 6, § 3 du projet énumère ensuite les finalités concrètes que chacun de ces responsables du traitement poursuit.
19. Sans préjudice des problèmes essentiels concernant les finalités que l'Autorité a déjà abordés ci-avant¹⁷, la désignation et l'énumération précitées soulèvent également plusieurs questions importantes. Tout d'abord, on ne précise nulle part quelle entité se charge réellement de la création et de la gestion de la base de données sécurisée mentionnée à l'article 5, § 4 du projet, ni de la 'liste' citée à l'article 7 du projet. S'il est question d'une responsabilité conjointe entre toutes les entités énumérées – ce qui semble toutefois peu réaliste, compte tenu des finalités différentes des traitements et des conditions liées à la responsabilité conjointe au sens de l'article 26 du RGPD –, cela doit être indiqué expressément dans le projet. En outre, il convient de déterminer dans ce cas qui est responsable de réagir à l'égard des personnes concernées qui exercent leurs droits en vertu du RGPD (sans toutefois porter atteinte au droit des personnes

¹⁴ Lignes directrices 07/2020 *concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD*, disponibles à l'adresse suivante (à ce jour, cette traduction n'a pas encore été approuvée officiellement) : https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fr.pdf.

¹⁵ Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du RGPD et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p. 1.

¹⁶ L'article 2, 7^o du projet définit les organismes agréés comme "un organisme qui est agréé conformément à l'arrêté royal du 23 décembre 1994 portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation."

¹⁷ En particulier les finalités qui se rapportent au contrôle de l'application des règles à l'égard des titulaires individuels de véhicules conformément à l'article 3, § 2, points 1^o et 4^o du projet.

concernées d'exercer leurs droits en vertu de l'article 26, paragraphe 3 du RGPD à l'égard de chacun des responsables conjoints du traitement). Le projet doit être complété à cet égard¹⁸.

20. Une remarque similaire s'applique en ce qui concerne les entités qui poursuivent les mêmes finalités conformément à l'article 6, § 3¹⁹. Il convient de nouveau de vérifier dans quelle mesure il est question ou non d'une responsabilité conjointe (ou, le cas échéant, d'une relation de sous-traitance). Il est regrettable que l'Exposé des motifs ne donne pas d'explication supplémentaire sur la portée concrète des missions à réaliser dans le chef des différents responsables du traitement, ni sur la manière dont ces entités doivent se positionner entre elles. Le fait que l'Exposé des motifs souligne que des protocoles et des contrats de données doivent être conclus entre les différents responsables du traitement ne peut combler cette lacune.
21. Enfin, l'Autorité se demande – de nouveau sans préjudice de la réserve fondamentale qu'elle a déjà formulée à l'égard du traitement prévu pour de telles finalités – en vertu de quelles considérations ou compétences (supplémentaires) ou missions l'Administration flamande des Impôts doit avoir un accès direct à toutes les données dans la base de données pour la surveillance et le contrôle du respect des exigences techniques des véhicules en matière d'émissions, et la détection des véhicules problématiques en vue de la réalisation d'une inspection partielle (ce qui constitue quand même des missions qui semblent être confiées en premier lieu à d'autres entités ou services). À cet égard, l'Autorité souligne que conformément au principe de limitation des finalités, les données qui sont collectées dans le cadre de la surveillance des émissions ne peuvent pas purement et simplement être utilisées pour la réalisation d'autres finalités, comme par exemple la perception de la taxe de circulation ou de la redevance kilométrique.
22. Une réflexion similaire peut être faite au sujet de l'accès aux données pour les organismes agréés (lisez : les inspections automobiles). Dans la mesure où un véhicule serait convoqué pour une inspection partielle sur la base de certaines données de mesure (problématiques), on peut difficilement affirmer qu'il est nécessaire que les collaborateurs des organismes agréés doivent avoir un accès distinct à (toutes les) données dans la base de données. En outre, l'arrêté royal du 15 mars 1968 prévoit déjà une base juridique suffisante pour le traitement de certaines données (à caractère personnel) liées aux véhicules dans un tel contexte.

¹⁸ Il est au moins nécessaire de spécifier quelle entité assurera la gestion de la base de données et de quelle manière l'accès licite à (certaines) données sera assuré pour les différents responsables du traitement.

¹⁹ Plus précisément la Société flamande de l'Environnement, le Département Mobilité et Travaux publics et les Communes pour l'exécution de la recherche stratégique et la modélisation de l'environnement et la police, le Service flamand des Impôts et les organismes agréés pour la surveillance et le contrôle du respect des exigences techniques des véhicules en matière d'émissions par les titulaires des véhicules.

d. Proportionnalité/Minimisation des données

23. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de 'minimisation des données').

24. L'article 5 du projet dispose ce qui suit à cet égard : "(...) § 2. *Les données de véhicules et d'émissions suivantes sont mesurées et enregistrées par les appareils mentionnés à l'article 4 :*

1° la plaque d'immatriculation du véhicule à moteur mesuré ;

2° la vitesse et l'accélération du véhicule à moteur mesuré ;

3° les résultats d'émissions des différents polluants mesurés et la température des gaz d'échappement.

Outre la consultation et l'enregistrement des données générées par les appareils mentionnés à l'article 4, les responsables du traitement, mentionnés à l'article 6, § 1^{er}, sont habilités à réclamer par voie électronique aux instances compétentes²⁰, à savoir l'instance chargée de l'immatriculation des véhicules, et à enregistrer les données techniques des véhicules nécessaires concernant les véhicules à moteur mesurés.

Le Gouvernement flamand établit une liste limitative des données techniques des véhicules.

Les données temporelles et de localisation suivantes sont reliées aux données mentionnées dans le deuxième alinéa :

1° la pente de la route à hauteur de la prise de mesure ;

2° les conditions météorologiques au moment de la mesure ;

3° d'autres données pertinentes du lieu de mesure et la dynamique de circulation au moment de la mesure ;

4° le moment et le lieu de la mesure ;

5° les métadonnées.

§ 3. (...)

Les données mentionnées au paragraphe 2 peuvent contenir les catégories suivantes de données à caractère personnel du titulaire du véhicule :

1° la plaque d'immatriculation du véhicule à moteur mesuré ;

2° le numéro de châssis du véhicule à moteur mesuré ;

3° les données relatives au comportement routier comme les ralentissements ou les accélérations.

(...)".

²⁰ Plus particulièrement la Direction pour l'immatriculation des véhicules (DIV).

25. À cet égard, il est nécessaire de faire une distinction entre (1) les traitements de données qui se rapportent directement aux titulaires individuels des véhicules (article 3, § 2, points 1°, 4° et 5° du projet), (2) le traitement dans le cadre du contrôle à l'égard des fabricants de véhicules à moteur (article 3, § 2, point 2° du projet), et (3) les traitements qui sont réalisés à des fins de recherche (article 3, § 2, point 3° du projet).
26. En ce qui concerne le premier cluster, l'Autorité estime, comme déjà exposé au point b. Finalités et au point c. Responsable du traitement, qu'il n'y a actuellement pas de finalité légitime étant donné que le traitement de données envisagé ne peut pas réussir le test de nécessité et de proportionnalité. La violation des droits et libertés des personnes concernées (qui représentent une partie importante de la population) ne peut prévaloir sur l'utilité plutôt limitée que présente le *remote sensing* (en particulier lorsqu'il a lieu au moyen de caméras ANPR dotées de capteurs supplémentaires) dans le cadre de la surveillance et du contrôle du respect des exigences liées aux émissions des véhicules à l'égard d'un groupe – globalement – limité de contrevenants. Par ailleurs, le demandeur oublie que l'utilisation de caméras ANPR implique également un traitement de données de localisation, celles-ci devant toujours être considérées comme des données à caractère personnel sensibles. Il ressort en effet de la jurisprudence constante d'avis de l'Autorité qu'à l'aide de données de localisation, il est particulièrement simple de déduire le trajet d'une personne déterminée, ce qui constituerait – surtout dans ce contexte – une violation du principe de limitation des finalités et du principe de minimisation des données. En outre, les caméras ANPR enregistrent aussi en principe des images des occupants du véhicule. Bien que le projet ne prévoie aucunement la collecte de ces images, on déplore que ni les risques inhérents, ni les mesures qui seront prises pour limiter ces risques ne sont développés plus avant dans le projet ou dans l'Exposé des motifs. C'est d'autant plus vrai qu'au stade actuel, on ne sait pas du tout clairement qui se chargera de la gestion de la base de données sécurisée (et de la liste au sens de l'article 7 du projet) dans laquelle les données doivent être enregistrées. À la lumière de ces éléments, l'Autorité se pose donc de sérieuses questions quant au résultat de l'analyse d'impact relative à la protection des données dans laquelle aucun risque résiduel n'a été constaté.
27. En ce qui concerne la surveillance et le contrôle du respect des exigences liées aux émissions par les fabricants de véhicules à moteur, l'Autorité estime qu'il s'agit d'une finalité légitime et que les données à caractère personnel devant faire l'objet d'un traitement sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire pour la réalisation de cette finalité, mais uniquement dans la mesure où le Département Mobilité et Travaux publics peut utiliser à cet effet un ensemble de données pseudonymisées conformément à l'article 6, § 3, cinquième alinéa du projet.
28. En ce qui concerne enfin le traitement à des fins de recherche historique, scientifique ou statistique, l'Autorité reprend sa remarque formulée aux points 15 – 16 du présent avis et elle

souligne qu'un traitement de données à caractère personnel non pseudonymisées n'est possible que lorsqu'il est démontré que les finalités concrètes à cet égard ne peuvent pas être atteintes à l'aide de données anonymisées ou pseudonymisées.

e. Délai de conservation

29. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

30. L'article 9 du projet prévoit ce qui suit : "*§ 1^{er}. Sans préjudice de l'application du paragraphe 3, la police et le Service flamand des Impôts conservent les données mentionnées à l'article 5, paragraphe 2 au sujet des véhicules problématiques dans le cadre de leurs finalités, pour une période n'excédant pas le délai de l'échéance de la requête en matière de sanction, les données précitées pouvant contribuer à prouver une infraction.*

Les entités mentionnées au premier alinéa conservent les données mentionnées à l'article 5, § 2, au sujet d'autres véhicules à moteur mesurés que les véhicules problématiques dans le cadre de leurs finalités pour une période n'excédant pas cinq ans à compter de l'enregistrement des données dans la base de données mentionnée à l'article 5, paragraphe 4.

§ 2. Sans préjudice de l'application du paragraphe 3, les entités mentionnées à l'article 6 et à l'article 8 conservent les données mentionnées à l'article 5, paragraphe 2 dans le cadre de leurs finalités pour une période n'excédant pas cinq ans à compter de l'enregistrement des données dans la base de données mentionnée à l'article 5, paragraphe 4.

§ 3. Les données mentionnées à l'article 5, paragraphe 2 qui sont traitées pour la finalité mentionnée à l'article 3, paragraphe 2, point 3^o ne sont pas conservées pour une durée excédant celle nécessaire à atteindre la finalité respective.

*§ 4. À l'échéance du délai de conservation mentionné au paragraphe 2, les données mentionnées à l'article 5 sont conservées de manière anonymisée pour **les finalités mentionnées à l'article 4, deuxième alinéa, point 3^o**²¹."*

31. En premier lieu, l'Autorité fait remarquer de manière générale que les imprécisions concernant la gestion de fait de la base de données sécurisée (et de la liste conformément à l'article 7 du projet) sont source de problèmes d'interprétation concernant l'application concrète de l'article 9 du projet. En effet, conformément à cet article, chaque responsable du traitement est responsable distinctement de l'effacement (ou de l'anonymisation) en temps utile des données à caractère personnel auxquelles il a accès, ce qui implique *de facto* que chaque responsable du traitement

²¹ Erreur de rédaction : l'article 4, deuxième alinéa, point 3^o du projet ne concerne aucunement les finalités du traitement. L'article correct est l'article 3, § 2, point 3^o du projet.

doit disposer d'une propre base de données ou du moins d'un propre registre au sein de la base de données. On ne peut toutefois aucunement le déduire du texte ni de l'intention du projet. De nouveau, l'Autorité demande que cette lacune soit comblée.

32. En ce qui concerne ensuite les délais de conservation définis, l'Autorité répète que les constatations ci-dessous ne sont formulées qu'à titre subsidiaire par rapport à la réserve fondamentale selon laquelle les traitements de données visant la surveillance et le contrôle du respect des exigences liées aux émissions des véhicules par les titulaires de véhicules ne peuvent actuellement pas être considérés comme poursuivant une finalité légitime.
33. En ce qui concerne les données d'un véhicule problématique, l'Autorité considère qu'il est en principe approprié que le délai de conservation soit limité au délai d'échéance de la requête en matière de sanction. Cela se justifie en effet dans la mesure où le délai de conservation de cinq ans à compter de l'enregistrement pour les autres données à caractère personnel qui ne sont pas traitées à des fins de recherche a été choisi en fonction du délai de prescription des infractions environnementales et du fait qu'une nouvelle voiture ne doit être présentée qu'après quatre ans.²² Dans la mesure où le demandeur parvient à l'avenir à (1) démontrer la qualité et plus particulièrement l'utilité (individuelle) des données de mesure, (2) définir les exigences techniques concrètes des véhicules et les normes d'émission, et (3) étayer la plus-value réelle du *'remote sensing'* par rapport à l'inspection périodique (partielle)²³, et de ce fait peut justifier le caractère nécessaire et proportionnel du traitement de données à caractère personnel prévu à l'égard des titulaires individuels de véhicules, l'Autorité estime que le délai de conservation établi est légitime. Il est toutefois recommandé de tenir également compte des situations où le véhicule mesuré change de titulaire ou de plaque d'immatriculation ou est retiré de la circulation pendant un délai de conservation en cours.
34. Enfin, l'Autorité estime que le délai de conservation qui s'applique aux données traitées dans le cadre de la recherche historique, scientifique ou statistique ne donne pas lieu à des remarques particulières en matière de protection des données à caractère personnel, à condition toutefois de toujours vérifier si les finalités concrètes ne peuvent pas être réalisées à l'aide de données anonymes (auquel cas les données doivent être anonymisées).

²² L'Exposé des motifs précise en plus à cet égard que le fait de disposer des données d'émissions des véhicules peut faciliter l'inspection.

²³ À cet égard, il semble simplement indiqué de démontrer à l'aide de données concrètes les points sur lesquels l'actuel système de surveillance et de contrôle du respect des exigences liées aux émissions des véhicules pose problème et de quelle manière le *'remote sensing'* peut **réellement** remédier à ces problèmes.

f. Transmission de données

35. À cet égard, l'article 8, § 2, premier alinéa du projet dispose que les données mentionnées à l'article 5, § 2 du projet peuvent être partagées avec les entités suivantes pour la finalité mentionnée à l'article 3, § 2, point 3° du projet (traitement ultérieur à des fins de recherche) :
- 1° *"la police ;*
 - 2° *le Service flamand des Impôts ;*
 - 3° *les autorités locales, à savoir les communes, les districts et les provinces ;*
 - 4° *les sociétés publiques ;*
 - 5° *l'Institut flamand pour la Recherche technologique, qui agit pour le compte des entités mentionnées aux points 1° à 4° inclus et à l'article 6 ;*
 - 6° *les centres de recherche agréés qui agissent pour le compte des entités mentionnées aux points 1° à 4° inclus et à l'article 6."*
36. En premier lieu, l'Autorité se demande dans quelle mesure il est (il peut être) véritablement question d'un transfert de données vers la police, le Service flamand des Impôts et les communes. Dans la mesure où ces entités agissent en tant que responsable du traitement conformément à l'article 6, §§ 2 – 3 du projet, et disposent dès lors déjà des données mentionnées à l'article 5, § 2 du projet, il est recommandé de préciser (au besoin) directement à l'article 6, § 3 du projet que ces entités peuvent également traiter les données précitées pour les finalités définies à l'article 3, § 2, point 3° du projet.
37. En outre, il n'est en principe pas requis de désigner de manière exhaustive les destinataires des données à caractère personnel lorsque la communication visée a lieu exclusivement à des fins de recherche scientifique, historique ou statistique. Le traitement ultérieur pour de telles finalités est en effet toujours légitime, à condition bien entendu que les conditions fixées à l'article 89.1 du RGPD soient respectées.
38. Ensuite, l'article 8, § 2, deuxième alinéa du projet prévoit que les données mentionnées à l'article 5, § 2 du projet puissent être partagées avec le contrôleur du marché dans le cadre de la surveillance et du contrôle du respect des exigences liées aux émissions par les fabricants de véhicules à moteur. À cet égard, l'Autorité demande de préciser expressément qu'il peut s'agir exclusivement de données pseudonymisées, en particulier compte tenu du fait que le Département Mobilité et Travaux publics – qui est désigné comme responsable du traitement en vertu de l'article 6, § 3 du projet pour la réalisation de cette finalité – ne peut disposer à cet effet que d'un ensemble de données pseudonymisées.

PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,

estime en premier lieu que les traitements de données prévus visant la surveillance et le contrôle du respect des exigences techniques des véhicules en matière d'émissions par les titulaires d'un véhicule déterminé, incluant la possibilité de retenir sur la voie publique les titulaires de véhicules sur la base de données de mesure issues d'appareils de contrôle des émissions, ou de les détecter ou de les convoquer pour la réalisation d'une inspection partielle, ne peuvent actuellement pas être considérés comme poursuivant une finalité légitime au sens de l'article 5.1.b) du RGPD. Une modification importante du projet s'impose dès lors. Dans la mesure où le demandeur souhaite étayer davantage le caractère légitime de la finalité précitée, il est à tout le moins nécessaire :

- de démontrer (de manière empirique) l'exactitude et la qualité, et dès lors l'utilité individuelle des données du *'remote sensing'* ;
- de préciser ou de définir les exigences techniques concrètes des véhicules liées aux émissions qui peuvent donner lieu à une infraction ;
- d'étayer le fait que le *'remote sensing'* constitue réellement une mesure nécessaire et proportionnelle afin de remédier à des manquements concrets au niveau des possibilités actuelles de surveillance et de contrôle ;
- de préciser quelles mesures (techniques ou organisationnelles) seront prises afin de limiter autant que possible les risques inhérents au traitement de données à caractère personnel au moyen de caméras ANPR ;

pour le reste, estime (le cas échéant à titre subsidiaire) que les modifications suivantes s'imposent dans le projet :

- définir expressément quelle(s) entité(s) est (sont) chargée(s) de la création et de la gestion de la base de données sécurisée (et de la liste au sens de l'article 7), et vérifier dans quelle mesure il est question ou non d'une responsabilité conjointe à cet égard (points 19 et 31) ;
- vérifier dans quelle mesure il est question d'une responsabilité conjointe entre les entités qui poursuivent les mêmes finalités conformément à l'article 6, § 3 (point 20) ;
- préciser les compétences en vertu desquelles le Service flamand des Impôts doit effectivement être désigné comme responsable du traitement pour la réalisation des finalités mentionnées à l'article 3, § 2, 1^o et 4^o (point 21) ;
- étayer la mesure dans laquelle les organismes agréés doivent effectivement accéder à l'intégralité de la base de données sécurisée pour la réalisation des finalités mentionnées à l'article 3, § 2, 1^o et 5^o (point 22) ;

- adapter la disposition relative au transfert de données à caractère personnel (article 8) conformément à ce qui est exposé aux points 36 – 38.

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière - Directrice