



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 73/2022 du 22 avril 2022

Objet : Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions visant à introduire les critères pour la période 2025-2035 (CO-A-2022-055)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), en présence de Madame Marie-Hélène Descamps et de Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel ;

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 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") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Alain Maron, Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative (ci-après "le demandeur"), reçue le 01/03/2022 ;

Vu les explications complémentaires quant au contenu, reçues les 25/03/2022 et 28/03/2022 ;

Émet, le 22 avril 2022, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant l'article 9, 1° et l'article 12 d'un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale *modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions visant à introduire les critères pour la période 2025-2035* (ci-après "le projet d'arrêté").

Contexte et antécédents

2. Afin d'améliorer la qualité de l'air et de réduire les émissions de gaz à effet de serre à Bruxelles, le projet d'arrêté définit le calendrier pour le renforcement des critères d'accès des zones de basses émissions (ci-après "ZBE" ou "LEZ") en fonction des différentes catégories de circulation automobile, dans le but final de ne plus autoriser que les véhicules sans émissions directes, en tenant compte des évolutions technologiques attendues et des alternatives disponibles. Le projet d'arrêté exécute ainsi les articles 3.2.16 e.s.¹ et l'article 3.4.1/1² de l'ordonnance du 2 mai 2013 *portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie* (ci-après "COBRACE") (tel que modifié par l'ordonnance du 7 décembre 2017).

3. La note au Gouvernement relative au projet d'arrêté souligne entre autres l'importance de la communication concernant ces critères d'accès des ZBE toujours plus sévères, en particulier à l'égard des personnes qui ne résident pas à Bruxelles. Le projet d'arrêté prévoit notamment à cet effet :

- qu'à partir du 1^{er} janvier 2025, la période transitoire³ de 3 mois, au cours de laquelle une lettre d'avertissement est envoyée plutôt qu'une amende, soit adaptée suivant un principe selon

¹ Les §§ 1^{er} et 2 de l'article 3.2.16 du COBRACE stipulent notamment :

"§ 1^{er}. Le Gouvernement définit une ou plusieurs zones de basses émissions sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale applicable(s) de façon permanente afin d'améliorer la qualité de l'air.

§ 2. La restriction au droit d'accès des véhicules à la ou aux zones de basses émissions est liée aux émissions de polluants atmosphériques du véhicule à moteur, telles que fixées par le Gouvernement.

(...)

Sans préjudice de l'enregistrement tel que visé au § 3, le Gouvernement détermine les types de véhicules qui doivent être enregistrés pour avoir accès à la LEZ.

Le Gouvernement précise les conditions de l'enregistrement."

² L'article 3.4.1/1, § 1^{er} du COBRACE dispose ce qui suit : *"Une amende administrative est infligée pour toute infraction aux articles 3.2.16 à 3.2.27 et à leurs arrêtés d'exécution. La période transitoire terminée, le montant de l'amende s'élève à 350 euros."*

Les §§ 2 et 3 de l'article 3.4.1/1 du COBRACE prévoient respectivement une "période de tolérance" et une "période transitoire". Ces dispositions sont exécutées par les articles 19 et 20 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 *relatif à la création d'une zone de basses émissions*.

³ L'article 3.4.1/1, § 3 du COBRACE prescrit ce qui suit : *"Par dérogation au § 1^{er}, le Gouvernement est habilité à prévoir des périodes d'application transitoire. Pendant ces périodes ininterrompues au début de chaque nouvelle phase de la zone de basses émissions, aucune amende administrative n'est infligée pour toute infraction commise.*

Les contrôles restent effectifs durant ces périodes mais des avertissements seront adressés aux conducteurs et/ou propriétaires des véhicules en infraction en lieu et place des amendes."

lequel la première infraction est toujours un avertissement⁴ ;

- que Bruxelles Fiscalité soit chargé d'envoyer des courriers d'information aux conducteurs qui sont entrés dans la ZBE 6 à 9 mois avant l'entrée en vigueur d'une nouvelle phase avec un véhicule qui ne sera plus autorisé.

4. À cet effet, l'article 9, 1^o et l'article 12 du projet d'arrêté modifient l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 *relatif à la création d'une zone de basses émissions* (ci-après "l'arrêté LEZ") comme suit :

- insertion d'un nouvel article 18/1 libellé comme suit : "*Bruxelles Fiscalité peut informer les conducteurs et/ou propriétaires d'un véhicule concerné par l'entrée en vigueur d'une nouvelle phase de la zone de basses émissions et qui sont entrés dans la zone de basses émissions au cours des mois d'avril à juin précédant l'entrée en vigueur de cette nouvelle phase, de l'entrée en vigueur imminente de cette nouvelle phase.*"
- ajout à l'article 18, deuxième alinéa (décrivant l'utilisation des données (à caractère personnel) collectées dans le cadre de l'arrêté LEZ) des mots suivants : "*ainsi que pour l'envoi d'avertissements durant les périodes transitoires visées à l'article 20 et de courriers informatifs visés à l'article 18/1.*"⁵

5. En vertu du début de l'article 18 de l'arrêté LEZ, les finalités (complémentaires) susmentionnées (plus précisément l'envoi d'avertissements et de courriers informatifs) impliquent le traitement des "*données telles que visées aux points 1^o, 2^o, 4^o, 5^o, 7^o et 8^o de l'article 17 du présent arrêté*"⁶, exécutant ainsi l'article 3.2.17 du COBRACE qui prescrit notamment :

"§ 1^{er}. Dans le cadre de la législation sur les zones de basses émissions, les données strictement nécessaires et pertinentes sont recueillies dans une base de données. (...)

§ 2. (...) Le Gouvernement peut déterminer les modalités relatives au contenu et au fonctionnement de cette base de données.(...)"

6. L'article 17 de l'arrêté LEZ stipule ce qui suit :

"Les bases de données et données suivantes seront utilisées dans le cadre de l'exécution de la LEZ ::

⁴ "*Les visiteurs qui viennent moins souvent à Bruxelles seront ainsi mieux informés de l'existence de la LEZ et de la délimitation précise de la LEZ. Cette mesure contribuera à asseoir la légitimité de la politique menée : l'amende est élevée (350 euros) et le but de la LEZ n'est pas de générer des recettes grâce aux amendes, mais d'avoir un impact sur la qualité de l'air.*" (voir p. 6 de la note au Gouvernement).

⁵ L'Autorité constate que les textes néerlandais et français du projet d'arrêté ne correspondent pas tout à fait.

⁶ L'article 18 de l'arrêté LEZ prévoit déjà actuellement l'utilisation de ces données :

- "*pendant toute la procédure de contrôle de la LEZ pour identifier les véhicules qui se trouvent dans cette zone et leurs conducteurs et/ou propriétaires*";
- "*dans le cadre de la perception d'amendes éventuellement dues suite à la violation de la réglementation LEZ* ";
- "*pour juger si un véhicule a accès à la LEZ*".

"1° le répertoire des véhicules⁷ ;

2° le registre national⁸ ;

(...)

4° la banque-carrefour des entreprises⁹ ;

5° les données qui sont obtenues suite à l'enregistrement tel que visé à l'article 3.2.16 § 2 et § 3 du Code¹⁰ ;

(...)

7° les données qui sont obtenues par l'utilisation de caméras ANPR ou par d'autres techniques de contrôle ;

8° les données qui sont obtenues par la demande d'un pass d'une journée comme prévu à l'article 6¹¹."

7. On peut retrouver des précisions quant aux (catégories de) données à caractère personnel qui seront traitées concrètement (uniquement) pour les points 1° et 2° respectivement dans :

⁷ *"tel que mentionné aux articles 6 à 9 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules ; ou une base de données équivalente à l'étranger ;"*

⁸ *"tel qu'institué par la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques ; ou une base de données équivalente à l'étranger;"*

⁹ *"telle que créée par les dispositions du livre III, titre 2 du Code de droit économique du 28 février 2013 ; ou une base de données équivalente à l'étranger;"*

¹⁰ Les §§ 2 et 3 de l'article 3.2.16 du COBRACE stipulent notamment :

"§ 2. (...) Le Gouvernement peut en outre définir des dérogations à la restriction au droit d'accès à la ou aux zones de basses émissions, en fonction de la nature, du type, de l'utilisation faite du véhicule à moteur concerné, de critères socio-économiques, ainsi qu'en cas de situations exceptionnelles et limitées dans le temps.

Le Gouvernement précise la procédure d'octroi des dérogations et désigne les fonctionnaires, statutaires ou contractuels, qui les accorderont.

Sans préjudice de l'enregistrement tel que visé au § 3, le Gouvernement détermine les types de véhicules qui doivent être enregistrés pour avoir accès à la LEZ.

Le Gouvernement précise les conditions de l'enregistrement.

§ 3. Tout véhicule non enregistré dans le répertoire des véhicules tel que mentionné aux articles 6 à 9 inclus de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules, doit être enregistré préalablement pour avoir accès à la ou aux zones de basses émissions.

Le Gouvernement précise les conditions d'enregistrement."

¹¹ Les §§ 1^{er} et 2 de l'article 6 de l'arrêté LEZ stipulent notamment :

"§ 1^{er}. Tous les véhicules à moteur entrent en considération pour un pass LEZ d'une journée.

§ 2. (...) Lors de la demande d'un pass LEZ d'une journée, les données suivantes doivent au moins être mentionnées :

1° la plaque d'immatriculation du véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis ;

2° le type de véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis ;

3° la norme euro du véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis ;

4° la marque du véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis ;

5° le pays d'immatriculation du véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis ;

6° la date de première immatriculation du véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis ;

7° le carburant du véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis ;

8° l'identité du demandeur."

- la délibération AF n° 08/2018 du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale du 8 février 2018 concernant une *demande d'autorisation de l'administration fiscale de la Région de Bruxelles-Capitale afin d'accéder à des données du SPF Mobilité et Transports*¹² et
- la délibération RN n° 07/2018 du Comité sectoriel du Registre national du 21 février 2018 concernant une *demande d'autorisation du Service public régional de Bruxelles Fiscalité afin d'accéder à certaines données du Registre national et d'utiliser le numéro de Registre national en vue de pouvoir garantir l'application et le respect effectifs de la réglementation*¹³.

8. Ni l'ordonnance du 7 décembre 2017 modifiant le COBRACE, ni l'arrêté LEZ n'ont fait l'objet d'un avis préalable (précédent) de l'Autorité ou de son prédécesseur en droit, la Commission de la protection de la vie privée.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

Remarques préalables

9. L'Autorité fait remarquer que tout traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit à la protection de la vie privée, consacré à l'article 8 de la CEDH et à l'article 22 de la *Constitution*. Ce droit n'est toutefois pas absolu. Les articles 8 de la CEDH et 22 de la *Constitution* n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans le droit à la protection de la vie privée (comprenant également les données à caractère personnel), mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un intérêt social général et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit¹⁴. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, 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

¹² Par laquelle Bruxelles Fiscalité est autorisé à recevoir par voie électronique les données de la DIV énumérées dans cette délibération, aux conditions qui y sont définies (dont une quarantaine de données relatives à l'identification et aux caractéristiques du véhicule et une vingtaine de données relatives à l'identification et aux caractéristiques du titulaire du véhicule), et ce en vue de l'exécution, du contrôle et du respect de la réglementation ZBE, en particulier : l'établissement d'une liste de véhicules qui (ne) répondent (pas) aux critères ZBE, les enregistrements de dispenses/dérogations, le contrôle de l'application et le recouvrement.

¹³ Par laquelle Bruxelles Fiscalité est autorisé, aux conditions définies dans cette délibération, à accéder aux données mentionnées à l'article 3, premier alinéa, 1° à 3° inclus, 5°, 6°, 8° à 9°/1 inclus, 13°, 15° et 16° de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (plus particulièrement : nom, date et lieu de naissance, sexe, résidence principale, lieu et date du décès, état civil, composition du ménage, actes et décisions relatifs à la capacité juridique, cohabitation légale, ascendants au premier degré, descendants en ligne directe au premier degré) et à utiliser le numéro de Registre national en vue de l'application de la réglementation ZBE, en particulier : traitement d'infractions et imposition (ainsi que perception et recouvrement) d'amendes administratives, traitement éventuel de réclamations en la matière et le traitement et le contrôle des demandes de dérogation.

¹⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple Cour Constitutionnelle, Arrêt du 4 avril 2019, n° 49/2019 (" *Ils n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.*").

répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données.

10. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu conjointement avec l'article 22 de la *Constitution* et l'article 8 de la CEDH, une telle norme de rang législatif doit déterminer les circonstances dans lesquelles un traitement de données est autorisé. Conformément aux principes de légalité et de prévisibilité, cette norme législative doit ainsi, en tout cas, définir les éléments essentiels du (des) traitement(s)¹⁵. Lorsque le(s) traitement(s) de données représente(nt) une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées¹⁶, comme dans le cas présent¹⁷, les éléments essentiels suivants doivent être définis par le législateur :

- la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) ;
- l'identité du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair) ;
- les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s) ;
- les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ;
- le délai de conservation maximal des données ;
- les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles le seront, ainsi que les motifs y afférents ;
- le cas échéant et dans la mesure où cela est nécessaire, la limitation des obligations et/ou droits mentionné(s) aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

11. L'article 22 de la *Constitution* interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même les ingérences qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée¹⁸. Dans ce

¹⁵ Voir DEGRAVE, E., "L'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000). Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

¹⁶ Il sera généralement question d'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées lorsqu'un traitement de données présente une ou plusieurs caractéristiques suivantes : le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel (sensibles) au sens des articles 9 ou 10 du RGPD, le traitement concerne des personnes vulnérables, le traitement est réalisé à des fins de surveillance ou de contrôle (avec d'éventuelles conséquences négatives pour les personnes concernées), le traitement implique un croisement ou une combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources, il s'agit d'un traitement à grande échelle en raison de la grande quantité de données et/ou de personnes concernées, les données traitées sont communiquées à des tiers ou accessibles à ces derniers, ...

¹⁷ Dans le formulaire de demande d'avis, le demandeur indique lui-même qu'il s'agit en l'occurrence d'un traitement à grande échelle de données à caractère personnel en raison de la grande quantité de données et/ou du nombre de personnes concernées, qui implique le croisement ou la combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources et qui est complètement automatisé. L'Autorité constate également que le traitement (screening systématique de chaque véhicule pénétrant dans la ZBE) a lieu à des fins de surveillance et de contrôle.

¹⁸ Avis n° 63.202/2 du 26 avril 2018 du Conseil d'État émis concernant un avant-projet de loi *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du 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, Doc. Parl., Chambre, 54-3185/001, p. 121-122.*

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'État :

- l'Avis n° 26.198/2 rendu le 2 février 1998 sur un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 11 décembre 1998 transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, Doc. Parl. Chambre, 1997-98, n° 49-1566/1, 108 ;

contexte, une délégation au pouvoir exécutif " *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur*"¹⁹.

1. Finalités des traitements de données qui seront instaurés

12. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

13. En vertu de l'article 9 du projet d'arrêté, l'article 18, deuxième alinéa de l'arrêté LEZ (qui définit l'utilisation/les finalités pour lesquelles des données (à caractère personnel) sont traitées dans le cadre de l'arrêté LEZ) est complété par une utilisation/finalité complémentaire : "*l'envoi d'avertissements durant les périodes transitoires visées à l'article 20 et de courriers informatifs visés à l'article 18/1.*"

14. L'Autorité fait tout d'abord remarquer qu'en vertu du principe de légalité (voir le point 10 du présent avis), les finalités précises et concrètes du (des) traitement(s) de données doivent être définies par le législateur.

15. La possibilité pour le Gouvernement de prévoir une période transitoire pendant laquelle les conducteurs et/ou propriétaires de véhicules en infraction reçoivent uniquement un avertissement et pas encore une amende est inscrite en tant que telle à l'article 3.4.1/1, § 3 du COBRACE et peut être considérée comme étant une finalité déterminée, explicite et légitime au sens de l'article 5.1.b) du RGPD. L'arrêté LEZ précise uniquement la délimitation concrète de cette période transitoire (actuellement 3 mois et en vertu du projet d'arrêté jusqu'à la première infraction).

16. Pour la nouvelle finalité - qui doit être insérée en vertu du projet d'arrêté - de l'envoi de courriers informatifs (personnalisés) au cours de la période qui précède l'entrée en vigueur d'une nouvelle phase de la ZBE, le COBRACE ne fournit aucun critère.

17. Indépendamment du fait qu'en vertu du principe de légalité (voir le point 10 du présent avis), la finalité, en tant qu'élément essentiel d'un traitement de données à caractère personnel, devrait être

-
- l'Avis n° 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 relatif à un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 22 août 2002 portant des mesures en matière de soins de santé, *Doc. Parl.* Chambre 2002-03, n° 2125/2, 539 ;
 - l'Avis n° 37.765/1/2/3/4 rendu le 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme qui a conduit à la loi-programme du 27 décembre 2004, *Doc. Parl.* Chambre 2004-05, n° 1437/2.

¹⁹ Voir également Cour constitutionnelle, l'Arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; l'Arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; l'Arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; l'Arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2. ; l'Avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

inscrite dans le COBRACE, l'Autorité estime en outre que la nouvelle finalité complémentaire susmentionnée de l'envoi de courriers informatifs (personnalisés) ne peut pas être considérée comme étant une finalité légitime au sens de l'article 5.1.b) du RGPD. En effet, en vertu de la période transitoire qui a été revue, chaque conducteur et/ou propriétaire d'un véhicule en infraction recevra toujours d'abord un avertissement lors de tout renforcement des critères d'accès de la ZBE, l'informant à ce sujet.²⁰ En outre, ceci peut être complété par des campagnes d'information (non personnalisées) via des panneaux d'information à l'entrée de la ZBE, via les médias, via des sites Internet, ... Un courrier informatif personnalisé supplémentaire, comme le prévoit le nouvel article 18/1 qui doit être inséré dans l'arrêté LEZ, semble dès lors excessif et disproportionné.

2. Catégories de données à caractère personnel et personnes concernées

18. 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 (minimisation des données).

19. Dans la mesure où l'Autorité considère l'envoi de courriers informatifs personnalisés avant l'entrée en vigueur d'une nouvelle phase/d'un nouveau renforcement dans la ZBE comme une mesure disproportionnée (voir le point 17 du présent avis), le traitement de données à caractère personnel à cet effet doit également être considéré comme excessif et donc contraire au principe de minimisation des données de l'article 5.1.c) du RGPD.

20. L'Autorité fait ensuite remarquer ici aussi qu'en vertu du principe de légalité (voir le point 10 du présent avis), les catégories de données à caractère personnel et de personnes concernées du (des) traitement(s) de données doivent être définies par le législateur.

21. Il ressort de l'article 18, premier alinéa de l'arrêté LEZ (qui n'est pas modifié par le projet d'arrêté) que les données (à caractère personnel) qui seront traitées dans le cadre de la réglementation LEZ (dont l'envoi d'avertissements lors d'une première infraction au cours de la période transitoire) concernent "*les véhicules qui se trouvent dans cette zone et leurs conducteurs et/ou propriétaires*". Sous réserve de ce qui précède (voir le point 20 du présent avis), l'Autorité en prend acte.

22. Il ressort du début de l'article 18, premier alinéa de l'arrêté LEZ que les finalités qui y sont définies, dont les nouvelles finalités complémentaires qui doivent être insérées en vertu du projet

²⁰ A cet égard, l'Autorité recommande de prévoir à l'article 19 de l'arrêté LEZ que la période de tolérance de 3 mois prend également cours après la 1^{ère} infraction qui, en vertu de l'article 20 de l'arrêté LEZ, ne donne lieu qu'à un avertissement et pas encore à une amende.

d'arrêté (à savoir l'envoi d'avertissements et de courriers informatifs) sont réalisées à l'aide des "données telles que visées aux points 1°, 2°, 4°, 5°, 7° et 8° de l'article 17 du présent arrêté", qui se limitent à l'énumération de 6 bases de données²¹ et registres²², sans préciser les (catégories de) données à caractère personnel qui seront concrètement traitées (voir les points 6 et 7 du présent avis).

23. Interrogé à ce sujet, le demandeur précise qu'en vue des nouvelles finalités qui seront insérées à l'article 18 de l'arrêté LEZ (à savoir l'envoi d'avertissements et de courriers informatifs), les données (à caractère personnel) suivantes seraient traitées :

- *"nom et prénom du propriétaire ou du conducteur du véhicule ;*
- *adresse ;*
- *domicile ;*
- *plaque d'immatriculation ;*
- *catégorie de véhicule (M1, N1, etc., telles que reprises dans 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 et L1-2, L3-L5, etc., telles que reprises dans l'arrêté royal du 10 octobre 1974 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les cyclomoteurs et les motocyclettes ainsi que leurs remorques) et des informations concernant la motorisation du véhicule (type de carburant et classe d'émission euro) ;*
- *le fait que le véhicule se soit rendu dans la zone de basses émissions pendant la période délimitée (données obtenues via des caméras ANPR)."*

24. Sous réserve de ce qui précède (voir les points 19 et 20 du présent avis), l'Autorité constate tout d'abord que les explications fournies par le demandeur ne concordent pas avec (et sont plus limitées que) ce que mentionne l'article 17, 1°, 2°, 4°, 5°, 7° et 8° de l'arrêté LEZ - comme cela est développé pour les points 1° et 2° respectivement dans la délibération AF n° 08/2018 et la délibération RN n° 07/2018 (voir le point 7 du présent avis). Cela laisse supposer que les termes de l'arrêté LEZ ne sont pas conformes au principe de minimisation des données repris à l'article 5.1.c) du RGPD.

25. Indépendamment du fait qu'en vertu du principe de légalité (voir le point 10 du présent avis), les (catégories de) données et de personnes concernées, en tant qu'éléments essentiels d'un

²¹ Il s'agit en particulier du répertoire des véhicules, du Registre national et de la Banque-Carrefour des entreprises.

²² Il s'agit en particulier des enregistrements dont il est question à l'article 3.2.16, §§ 2 et 3 du COBRACE (qui concerne les dérogations à l'accès LEZ (§ 2) et les véhicules qui ne sont pas enregistrés dans le répertoire des véhicules (§ 3)) et à l'article 6 de l'arrêté LEZ (qui concerne le pass LEZ d'une journée) et les données obtenues par des caméras ANPR ou par d'autres techniques de contrôle.

traitement de données à caractère personnel, devraient être inscrites dans le COBRACE²³, l'Autorité constate également que l'absence de précision des (catégories de) données à caractère personnel qui devront concrètement être traitées viole aussi le principe de prévisibilité. La lecture des dispositions de l'article 17 de l'arrêté LEZ (même en combinaison avec les délibérations AF et RN susmentionnées)²⁴ ne permet pas aux personnes concernées d'avoir une image claire et complète du traitement de leurs données.

26. L'absence de la mention de la finalité du traitement ou des imprécisions à cet égard et/ou concernant les (catégories de) données à caractère personnel qui seront traitées ne permettent d'ailleurs pas à l'Autorité de contrôler le respect du principe de minimisation des données, tel que prescrit par l'article 5.1.c) du RGPD.

3. Délai de conservation des données

27. 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.

28. Le projet d'arrêté ne change rien à cet égard. L'Autorité constate qu'en ce qui concerne la conservation des données, l'article 3.2.17, §§ 2 et 3 du COBRACE précise notamment ce qui suit :

"§ 2. Lorsque les données visées au § 1^{er}, à l'exception des données visées au § 3, ne peuvent pas jouer de rôle substantiel pour prouver une infraction, elles ne sont conservées que trois mois, sauf si les données sont nécessaires dans le cadre d'un examen de suivi ou à des fins historiques, statistiques ou scientifiques dans le respect de la législation relative à la vie privée.

(...)

Les données à caractère personnel ne peuvent être conservées que le temps nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées. (soulignement par l'Autorité)

Les données liées aux enregistrements seront conservées jusqu'à trois mois après l'expiration de la durée de validité des enregistrements en question.

²³ À cet égard, l'article 3.2.17, § 1^{er} du COBRACE mentionne uniquement : *"Dans le cadre de la législation sur les zones de basses émissions, les données strictement nécessaires et pertinentes sont recueillies dans une base de données. (...)"*

L'Autorité se permet de rappeler ici au demandeur ce que la délibération AF n° 08/2018 stipule concernant cette base de données (dans laquelle seront intégrées toutes les données nécessaires dans le cadre de la réglementation ZBE et provenant de différentes sources (authentiques)) : *"invite le demandeur à évaluer chaque année l'intégration massive de données de la DIV dans sa propre base de données et – si cela est techniquement possible – de la remplacer par un modèle permettant d'éviter ce stockage et de respecter le principe de la source authentique"*.

²⁴ À cet égard, l'Autorité fait également remarquer qu'on ne peut pas attendre des personnes concernées qu'elles sachent trouver et consulter, outre la réglementation en vigueur en la matière, également les délibérations émises à ce sujet par les comités sectoriels de l'époque (actuellement le comité de sécurité de l'information) pour avoir une idée (complète) du traitement des données les concernant.

Les données fournies par le propriétaire ou le conducteur d'un véhicule en vue de l'obtention d'un accès à la LEZ peuvent être conservées jusqu'à trois mois après l'expiration de la validité de l'accès obtenu."

29. Sous réserve des remarques formulées aux points 17 et 19 du présent avis, les dispositions qui précèdent ne permettent pas d'avoir une idée claire du délai de conservation maximal des données à caractère personnel qui seront traitées en vue des nouvelles finalités à insérer (plus précisément "*l'envoi d'avertissements durant les périodes transitoires visées à l'article 20 et de courriers informatifs visés à l'article 18/1*") Il semble également qu'une distinction soit établie entre 'données' d'une part et 'données à caractère personnel' d'autre part. Il convient de remédier à cette lacune.

30. Par ailleurs, la phrase soulignée ne présente aucune plus-value par rapport à ce que prévoit l'article 5.1.e) du RGPD en la matière et viole en outre l'interdiction de retranscription²⁵ du RGPD. Cette phrase doit dès lors être supprimée.

4. Responsable du traitement

31. L'article 4.7) du RGPD dispose que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui est désigné en tant que tel dans cette réglementation.

32. Le projet d'arrêté ne change rien à cet égard. L'Autorité constate que l'article 15 de l'arrêté LEZ stipule ce qui suit dans ce contexte : "*Les données à caractère personnel qui sont rassemblées dans le cadre de l'article 3.2.17 du Code, sont gérées par Bruxelles Fiscalité.*"

33. Le responsable du traitement est un élément essentiel d'un traitement de données à caractère personnel et en vertu du principe de légalité (voir le point 10 du présent avis), il devrait également être inscrit dans le COBRACE.

²⁵ Pour rappel, et comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a établi dans une jurisprudence constante, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne parce qu'un tel procédé peut "(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur" (CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

sous réserve :

- d'une application et d'une mise en œuvre correctes des principes de légalité et de prévisibilité en vertu desquels les éléments essentiels des traitements de données allant de pair avec la réglementation LEZ devraient être définis dans le COBRACE (voir les points 9, 10, 14, 16, 20, 25 et 33) ;

estime que :

- la nouvelle finalité de l'envoi de courriers informatifs personnalisés qui doit être insérée, telle que prévue dans le nouvel article 18/1 à insérer dans l'arrêté LEZ, semble excessive et disproportionnée (voir le point 17) ;

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans le projet d'arrêté/COBRACE :

- préciser les (catégories de) données à caractère personnel qui seront traitées en vue de réaliser les (nouvelles) finalités (complémentaires qui doivent être insérées) (voir les points 24 à 26) ;
- préciser le délai de conservation maximal de ces (catégories de) données à caractère personnel (voir le point 29).

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Rita Van Nuffelen – Responsable a.i. du Centre de Connaissances