



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 80/2022 du 22 avril 2022

Objet : Avant-projet d'ordonnance portant sur l'électromobilité et exposant les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel pour l'octroi de mesures d'accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de la zone de basses émissions (CO-A-2022-053)

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 le 18/03/2022 ;

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

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité au sujet de l'article 11 d'un avant-projet d'ordonnance *portant sur l'électromobilité et exposant les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel pour l'octroi de mesures d'accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de la zone de basses émissions* (ci-après "l'avant-projet d'ordonnance").

Contexte et antécédents

2. Ces dernières années, la Région de Bruxelles-Capitale a résolument emprunté la voie de la décarbonation, la zone de basses émissions (ci-après "ZBE") – qui prévoit un abandon progressif des véhicules les plus polluants – en étant un élément important. Une telle mesure doit aller de pair avec d'une part des mesures de soutien d'alternatives (comme l'électromobilité) (par exemple le développement d'une infrastructure de recharge) et d'autre part des mesures d'accompagnement (par exemple un soutien financier pour les habitants et les ménages), à prévoir dans le cadre de la ZBE. Pour l'octroi ciblé¹ de telles mesures d'accompagnement, un traitement de données à caractère personnel sera généralement nécessaire.

3. L'article 3.2.27 du Chapitre 8. Zones de basses émissions de l'ordonnance du 2 mai 2013 *portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie* (ci-après le "COBRACE") (tel que modifié par l'ordonnance du 7 décembre 2017) prévoit ce qui suit : *"Le Gouvernement peut prévoir des mesures d'accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de la ou des zones de basses émissions."* En exécution de cette disposition, la prime Bruxell'Air a déjà été introduite par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 *relatif aux conditions d'octroi de la prime Bruxell'Air en échange de la radiation de la plaque d'immatriculation d'un véhicule* (ci-après l' "Arrêté Bruxell'Air").

4. Dans son avis n° 69.519/1 du 6 juillet 2021 concernant le projet d'Arrêté Bruxell'Air, le Conseil d'État a estimé notamment ce qui suit :

"Or, en ce qui concerne le régime de prime en projet, il n'existe aucune règle ordonnancière où ces éléments essentiels seraient reproduits avec suffisamment de clarté et qui impliquerait nécessairement un traitement des dites données à caractère personnel.

Compte tenu de ce qui précède, il s'impose qu'en ce qui concerne le régime de prime, les dispositions qui régissent les « éléments essentiels » du traitement des données à caractère personnel soient par conséquent encore fixées par ordonnance."

¹ À cet égard, on pourra notamment tenir compte du profil socio-économique et de mobilité du demandeur ou des membres de son ménage, comme la présence d'une personne handicapée au sein du ménage et/ou les revenus du ménage, afin de faire varier le montant d'une prime, ...

5. L'Autorité s'est également prononcée quant au projet d'Arrêté Bruxell'Air dans son avis n° 45/2021 du 2 avril 2021. Elle a formulé de nombreuses remarques ponctuelles au sujet de précisions, explications, définitions, ... de certain(e)s parties/éléments des traitements de données allant de pair avec l'octroi de cette prime.

6. Suite à l'avis précité n° 69.519/1 du Conseil d'État, le demandeur envisage de prévoir, via l'article 11 de l'avant-projet d'ordonnance, un fondement juridique général pour le traitement de données à caractère personnel qui peuvent être nécessaires à l'octroi de (futurs) mesures d'accompagnement par le Gouvernement dans le cadre de l'exécution de la zone de basses émissions, comme prévu dans l'article 3.2.27 précité du COBRACE. L'article 11 de l'avant-projet d'ordonnance entend en particulier établir les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel auxquels peuvent donner lieu les "mesures d'accompagnement basses émissions" que le Gouvernement pourrait prévoir.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

Remarques préalables

7. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41² du RGPD, le traitement de données à caractère personnel qui est nécessaire à l'accomplissement d'une obligation légale³ et/ou à l'exercice d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement⁴ doit être régi par une réglementation claire et précise, dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, l'article 22 de la *Constitution* impose que les "éléments essentiels" du traitement de données soient établis par une norme légale formelle (loi, décret ou ordonnance).

8. Dans la mesure où le(s) traitement(s) de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique ne représente(nt) pas une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, ces éléments essentiels sont généralement les suivants :

- la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) ;
- la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela soit clair).

² La formulation de la réglementation doit permettre aux personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées d'avoir une idée claire du traitement de leurs données.

³ Article 6.1.c) du RGPD.

⁴ Article 6.1.e) du RGPD.

Les éléments (essentiels complémentaires) suivants peuvent alors être éventuellement définis par le pouvoir exécutif, bien entendu sur la base d'une autorisation suffisamment précise à cet effet :

- les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de la (des) finalité(s) visée(s) ;
- les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ;
- le délai de conservation maximal des données ;
- les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel seront communiquées ainsi que les circonstances dans lesquelles elles le seront et les raisons de cette communication ;
- le cas échéant et dans la mesure des nécessités, la limitation des obligations et/ou des droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

9. Même si les traitements de données nécessaires à l'octroi de mesures d'accompagnement ou de primes (comme Bruxell'Air) représentent généralement une ingérence limitée dans le droit à la protection des données à caractère personnel et la vie privée des personnes physiques concernées, leur cadre réglementaire doit offrir un niveau de prévisibilité suffisant, de sorte qu'à la lecture de ce dernier, les personnes concernées aient une idée claire des traitements réalisés avec leurs données, surtout lorsque l'on prévoit une collecte de données indirecte.

1. Finalités des traitements de données qui seront instaurés

10. 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.

11. L'article 11 de l'avant-projet d'ordonnance, complétant l'article 3.2.27 du COBRACE par un § 2, précise que les données à caractère personnel au sens de l'article 4.1) du RGPD peuvent être collectées et traitées *"dans le cadre de ces mesures d'accompagnement"*. Il ressort du § 1^{er} de l'article 3.2.27 du COBRACE qu'il s'agit de *"mesures d'accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de la ou des zones de basses émissions"* que le *"Gouvernement peut prévoir"*. (soulignement par l'Autorité)

L'article 11 de l'avant-projet d'ordonnance ajoute encore ce qui suit : *"Le Gouvernement est autorisé à définir d'autres modalités relatives à l'utilisation de données à caractère personnel dans le cadre de l'octroi de la mesure d'accompagnement."*

12. Interrogé par l'Autorité, le demandeur donne l'explication suivante à ce sujet : *"Nous souhaiterions avant tout souligner que les mesures concrètes (et le traitement de données à caractère personnel qui en découlerait éventuellement) doivent encore être élaborées par le Gouvernement. L'article 11 de l'avant-projet complète la délégation au Gouvernement afin de prévoir"*

des mesures d'accompagnement dans le cadre de l'exécution de la zone de basses émissions (comme déjà prévu par l'actuel article 3.2.27 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie) par les éléments essentiels qui doivent être respectés pour le traitement de données à caractère personnel. Les modalités concrètes sont laissées au Gouvernement (dans le cadre créé par l'article 11 de l'avant-projet). Le traitement de données à caractère personnel proprement dit ne sera toutefois élaboré que plus tard dans un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et sera également soumis à l'Autorité de protection des données." [Traduction libre réalisée par le Secrétariat Général de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle].

13. La finalité d'un traitement de données à caractère personnel en constitue la pierre angulaire en ce sens que les modalités des opérations de traitement qui le constituent en dépendent directement. En plus d'être proportionnées, ces modalités doivent être strictement nécessaires à la réalisation de cette finalité, qu'il s'agisse des (catégories de) données qu'il est nécessaire de collecter pour sa réalisation, des destinataires éventuels ou encore de la durée pendant laquelle les données devront être conservées à cette fin.

14. Il importe donc que ces finalités soient déterminées avec toute la précision requise de telle sorte qu'à leur lecture, on puisse déterminer quels traitements sont nécessaires à leur réalisation. Cela n'est pas possible pour des mesures d'accompagnement qui ne sont pas davantage précisées et qui seront potentiellement introduites ultérieurement.

15. L'Autorité estime dès lors que la ou les "finalité(s) des mesures d'accompagnement", telle(s) que décrite(s) à l'article 11 de l'avant-projet d'ordonnance, ne peu(ven)t pas être considérée(s) comme déterminée(s) et explicite(s) au sens de l'article 5.1.b) du RGPD.

16. L'article 11, in fine, de l'avant-projet d'ordonnance mentionne également ce qui suit :
"Ces dispositions n'affectent pas l'utilisation ultérieure des données anonymes collectées dans le cadre de ces mesures d'accompagnement à des fins statistiques et scientifiques, en vue d'évaluer le fonctionnement de ces mesures d'accompagnement."

17. L'Autorité fait remarquer que la simple mention de la réalisation de recherche statistique ou scientifique sans en préciser la finalité concrète ne favorise pas la prévisibilité d'un tel traitement de données. En la matière, le respect des dispositions pertinentes du RGPD et de la LTD suffit. Les traitements ultérieurs à des fins de recherche scientifique et statistique doivent être réalisés conformément à l'article 89 du RGPD et au titre 4 de la loi cadre et ce n'est qu'une fois que l'on connaît l'objet concret desdites recherches que ces dispositions peuvent être appliquées.

18. L'Autorité rappelle par ailleurs que les données ne peuvent être considérées comme anonymisées que si elles ne peuvent plus, par aucun moyen raisonnable, être attribuées à une personne physique identifiable⁵. Dès lors, eu égard à la définition de donnée à caractère personnel telle que figurant à l'article 4, 1) du RGPD, il convient de s'assurer que le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint⁶ et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. En effet, le traitement de telles données, même pseudonymisées, doit être considéré comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.

19. Il résulte de ce qui précède que lorsqu'il sera question de pseudonymisation (et non d'anonymisation) :

- il conviendra de se référer au rapport de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatif à la pseudonymisation⁷ ;
- ce traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière⁸.

2. Catégories de données à caractère personnel et personnes concernées

20. 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).

21. Il ressort de l'article 11 de l'avant-projet d'ordonnance que les demandeurs des mesures d'accompagnement et les membres de leur famille doivent être considérés comme étant les personnes concernées dont les données à caractère personnel peuvent être traitées.

22. L'article 11 de l'avant-projet d'ordonnance dispose que les données à caractère personnel suivantes peuvent être collectées et traitées, *"pour autant que cela soit strictement nécessaire et pertinent"* :

⁵Ce n'est que dans ce cas que le RGPD ne trouvera pas à s'appliquer, conformément à son considérant 26 ; Pour plus d'informations, voir les lignes directrices WP216, 2.2.3, p. 10 du Groupe 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinionrecommendation/files/2014/wp216_en.pdf (uniquement disponible en anglais)

⁶ L'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.

⁷ENISA : <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation> ; version française de novembre 2019, https://www.enisa.europa.eu/publications/pseudonymisation-techniques-and-best-practices_fr.

⁸Il en va ainsi du principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de *"minimisation des données"* impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard, des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l'article 5, § 1, c) du RGPD.

1° identité du demandeur⁹, et des membres de son ménage, y compris le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, domicile, composition du ménage, date de naissance et la photo d'identité¹⁰ du demandeur et des membres de son ménage ;

2° information sur le véhicule à moteur du bénéficiaire de la mesure d'accompagnement ou des membres de son ménage, dont le véhicule à moteur dont la plaque d'immatriculation a été ou serait radiée ;

3° le revenu du ménage¹¹ du demandeur de la mesure d'accompagnement ;

4° la circonstance éventuelle qu'un des membres du ménage est une personne handicapée ;

5° modalités de paiement et autres modalités de la mesure d'accompagnement choisie ;

6° information sur le permis de construire du demandeur, et des membres de son ménage ;

7° information quant à savoir si le demandeur et les membres de son ménage ont droit à certaines interventions relevant de la sécurité sociale ou de l'assistance sociale ;

8° information sur les services de mobilité déjà utilisés par le demandeur, et les membres de son ménage."

23. Interrogé par l'Autorité au sujet de la (large) portée de certaines des données précitées et de leur justification, le demandeur répond notamment ce qui suit : *"La collecte de données concrète dépendra de l'interprétation concrète par le Gouvernement dans un arrêté d'exécution."*¹² L'explication/la justification du demandeur est ensuite formulée "au conditionnel" (*"le Gouvernement pourrait ainsi par exemple décider d'octroyer comme mesure d'accompagnement une réduction ou un subside pour un service de voitures partagées" ou "si cela était prévu par le Gouvernement dans un arrêté d'exécution"*).

24. L'Autorité doit constater que l'article 11 de l'avant-projet d'ordonnance énumère une très longue liste de données à caractère personnel, qui sont souvent formulées très largement et de manière vague, afin de pouvoir répondre à toutes les éventuelles mesures d'accompagnement futures que le Gouvernement pourrait décider d'appliquer. Il est évident que cela ne respecte absolument pas le principe de minimisation des données tel que repris à l'article 5.1.c) du RGPD.

⁹ Vu les autres données qui sont demandées pour identifier le demandeur, on vise ici manifestement les "nom et prénom". Il convient dès lors de le mentionner en tant que tel.

¹⁰ L'Autorité fait remarquer que la photo de la carte d'identité est une donnée biométrique au sens de l'article 4.14) du RGPD, dont le traitement en vue de l'identification unique est en principe interdit en vertu de l'article 9.1 du RGPD. Dans l'avis n° 45/2021 (relatif à la prime Bruxell'Air), l'Autorité insistait déjà pour que l'on abandonne la conservation de la photo d'identité et soulignait qu'il existait de meilleurs instruments pour éviter la fraude à l'identité en cas de contact à distance, comme l'identification et l'authentification à l'aide de l'eID ou de la carte d'étranger électronique.

¹¹ À la lumière du principe de minimisation des données, les informations relatives au revenu du ménage doivent toujours être limitées de préférence aux informations sur la catégorie de revenus ou la tranche de revenus dans laquelle le ménage se situe.

25. Une imprécision quant à la finalité du traitement et/ou aux (catégories de) données à caractère personnel à traiter ne permet en effet 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

26. 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.

27. L'article 11 de l'avant-projet d'ordonnance mentionne ce qui suit à ce sujet : *"Ces données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées plus longtemps que strictement nécessaire, en vue de l'octroi, la gestion et le contrôle sur et la mesure d'accompagnement accordée."*

28. L'Autorité fait remarquer que cette phrase 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 retranscription¹³ du RGPD. Cette phrase doit dès lors être supprimée.

29. L'Autorité constate par ailleurs qu'à l'heure actuelle, il est difficile de définir un délai de conservation maximal pour les données à caractère personnel qui seront traitées dans le cadre de mesures d'accompagnement qui ne seront déterminées qu'à un stade ultérieur.

4. Responsable du traitement

30. 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.

31. L'article 11 de l'avant-projet d'ordonnance mentionne ce qui suit à ce sujet : *"Dans le cadre de ces mesures d'accompagnement, les données à caractère personnel (...) peuvent être collectées et traitées par Bruxelles Environnement et le Centre d'information pour la Région bruxelloise(...)".* Cela laisse à penser que (une de) ces instances pourrait être considérée comme responsable du

¹³ 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.

traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD. Le rôle respectif des deux instances n'est toutefois absolument pas clair : s'agit-il de responsables du traitement distincts¹⁴ ou conjoints¹⁵ ou s'agit-il d'un responsable du traitement et de son sous-traitant au sens de l'article 4.8) du RGPD¹⁶ ?

32. Interrogé à ce sujet, le demandeur répond également sur ce point que : *"Le traitement de données concret dépendra de la mesure d'accompagnement concrète qui doit être élaborée par le Gouvernement dans un arrêté d'exécution."*

33. Une désignation transparente et explicite du responsable du traitement au sens du RGPD est toutefois recommandée. Il est en effet important d'éviter toute imprécision quant à l'identité de l'entité qui doit être considérée comme le responsable du traitement et de faciliter ainsi l'exercice des droits de la personne concernée, tels qu'établis dans les articles 12 à 22 inclus du RGPD.

34. L'Autorité souligne à cet égard que la désignation d'un responsable du traitement dans la réglementation doit correspondre au rôle que cet acteur joue dans la pratique et au contrôle qu'il a sur les moyens essentiels mis en œuvre pour le traitement. En juger différemment serait non seulement contraire à la lettre du texte du RGPD mais pourrait aussi compromettre la finalité du RGPD qui consiste à garantir un niveau de protection cohérent et élevé pour les personnes physiques.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité,

estime :

- que l'avant-projet d'ordonnance n'offre pas suffisamment de garanties au niveau de la protection des données ;
- qu'il est prématuré d'élaborer un cadre réglementaire d'un traitement de données (contenant ses éléments essentiels) alors que ses finalités concrètes ne seront déterminées qu'à un stade ultérieur.

Pour le Centre de Connaissances,

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

¹⁴ Dans ce cas, il convient de définir explicitement et de manière transparente qui est responsable à cet égard de quelle partie du traitement de données.

¹⁵ L'article 26 du RGPD s'applique aux responsables conjoints du traitement.

¹⁶ Lorsque le responsable du traitement fait appel à un sous-traitant, un contrat doit être conclu entre les deux, conformément aux dispositions de l'article 28 du RGPD.