

**AVIS N° 15/ 2006 du 14 juin 2006.**

N. Réf. : SA2/A/2006/013

**OBJET : Avis relatif au projet d'arrêté royal réglant la collaboration à l'association chargée de l'enregistrement du kilométrage des véhicules.**

---

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu les articles 22 et 23 de la Constitution ;

Vu l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (la « CEDH ») ;

Vu la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 *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* (la « Directive 95/46/CE ») ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (la « LVP »), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis formulée le 6 avril 2006 par la Vice-Première Ministre et Ministre du Budget et de la Protection de la Consommation ;

Vu les avis du Conseil d'Etat portant les numéros 34.270/1 du 23 janvier 2003, 35.933/1 du 14 octobre 2003, 37.637/1 du 2 septembre 2004 et 37.739/1 du 28 octobre 2004 ;

Vu le plan que l'ASBL Car-Pass a soumis à la suite de l'article 1, 2° de l'arrêté royal du 21 février 2005<sup>1</sup> ;

Vu le rapport du président ;

Emet, le 24 mai 2006, l'avis suivant :

---

<sup>1</sup> Arrêté royal concernant l'agrément et le contrôle de l'association en charge de l'enregistrement du kilométrage des véhicules, M.B. du 14 mars 2005.

## **A. INTRODUCTION**

1. Le 6 avril 2006, la Vice-Première Ministre et Ministre du Budget et de la Protection de la Consommation a demandé à la Commission d'émettre en urgence un avis sur le projet d'arrêté royal réglant la collaboration à l'association chargée de l'enregistrement du kilométrage des véhicules. Cette association (dénommée ci-après l'« Association Car-Pass ») a entre-temps été constituée en tant qu'ASBL<sup>2</sup> et résulte d'une initiative du secteur automobile (FEBIAC, GOCA et FEDERAUTO)<sup>3</sup>.
2. L'extrême urgence de l'avis n'a pas été véritablement motivée, comme le requiert l'article 29, § 3 de la LVP.

## **B. LOIS ET ARRETES APPLICABLES**

3. La loi et les arrêtés suivants ont déjà été adoptés concernant le traitement de Car-Pass :
  - a) La loi du 11 juin 2004 *réprimant la fraude relative au kilométrage des véhicules*, M.B. du 5 juillet 2004 ;
  - b) L'A.R. du 30 septembre 2004 *relatif à l'entrée en vigueur de la loi du 11 juin 2004 réprimant la fraude relative au kilométrage des véhicules et aux documents établis par le professionnel à l'occasion de travaux relatifs à un véhicule*, M.B. du 18 octobre 2004 ;
  - c) L'A.R. du 21 février 2005 *concernant l'agrément et le contrôle de l'association en charge de l'enregistrement du kilométrage des véhicules*, M.B. du 14 mars 2005 ;
  - d) L'A.R. du 4 mai 2006 *portant agrément de l'association chargée de l'enregistrement du kilométrage des véhicules*, M.B. du 19 mai 2006.
4. La Commission déplore que jusqu'à présent, on ne lui ait pas demandé d'avis préalable concernant le cadre réglementaire susmentionné pour le traitement de Car-Pass, comme l'avait pourtant demandé le Conseil d'Etat dans son avis n° 34.270/1 du 23 janvier 2003.

## **C. EXAMEN GENERAL DU TRAITEMENT DE CAR-PASS**

### **C.1. Nécessité d'examiner le traitement de Car-Pass, y compris le présent projet d'arrêté royal**

5. Le présent projet d'arrêté royal semble indissociablement lié à la réglementation évoquée au point 3 et ne peut être interprété sans en tenir compte. La Commission doit ainsi dépasser son rôle d'émission d'un avis sur le seul arrêté royal soumis par la Ministre. Au-delà de ce lien objectif, elle est habilitée à le faire étant donné qu'elle a été autorisée à émettre des avis « *d'initiative sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée ...* » (voir article 29, § 1 de la LVP).

---

<sup>2</sup> La Commission a pris acte du fait que l'ASBL a été constituée entre-temps et inscrite à la Banque-carrefour des Entreprises sous le numéro 0880.498.395 à l'adresse sociale Boulevard de la Woluwe, 46 à 1200 Woluwé Saint-Lambert.

<sup>3</sup> Voir [www.carpas.be](http://www.carpas.be)

L'échange de données prévu aux articles 1, 2 et 3 du projet d'arrêté royal doit reposer sur une base légale, conformément aux articles 4 et 5 de la LVP et à l'article 22 de la Constitution. Etant donné que l'article 6, § 3 de la loi du 11 juin 2004 est invoqué comme base légale pour les articles susmentionnés dans le projet d'arrêté royal, la Commission estime que la loi susmentionnée doit régir de manière suffisamment transparente les éléments essentiels du traitement de Car-Pass.

6. Sur la base des informations dont elle a pu disposer, la Commission souhaite récapituler ci-après les éléments essentiels du traitement de Car-Pass pour ensuite examiner la compétence du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale, l'applicabilité de la LVP aux données dans la base de données centrale de l'ASBL Car-Pass ainsi que les conséquences de l'applicabilité de la LVP.
7. Selon les travaux parlementaires de la loi du 11 juin 2004<sup>4</sup>, le traitement de Car-Pass s'inspire du système néerlandais du « Nationale Auto Pas » (NAP). Il ressort de la réglementation de la base de données de Car-Pass que trois opérations sont essentiellement effectuées grâce à ce système, à savoir :
  - la centralisation de données au niveau de l'ASBL Car-Pass ;
  - la communication d'informations au traitement de Car-Pass par les « fournisseurs de données » mentionnés ci-après ;
  - l'utilisation d'informations provenant du traitement de Car-Pass.

A la lumière de l'article 1, § 2 de la LVP, les opérations susmentionnées peuvent être considérées comme faisant partie d'un seul traitement si elles reposent sur la même finalité en vertu de la loi du 11 juin 2004.

## C.2. Finalité du traitement de Car-Pass

### **a) Finalité telle que prévue sur la base de la loi du 11 juin 2004**

8. L'article 6, § 1 de la loi du 11 juin 2004 prévoit une mission légale pour faire enregistrer le kilométrage des véhicules par une ASBL. Il s'agit de l'ASBL Car-Pass qui a entre-temps été agréée sur la base des arrêtés royaux du 21 février 2005 et du 4 mai 2006. En vertu de cette loi, cette ASBL *communiquera les données d'un véhicule, dont elle dispose, à des tiers à leur demande. Cette demande mentionne le numéro de châssis du véhicule concerné et ne peut avoir pour objet que de connaître le kilométrage exact de ce véhicule.*

### **b) Finalité telle qu'expliquée par la Ministre compétente**

9. Le 21 avril 2004, la Ministre de l'Environnement, de la Protection de la Consommation et du Développement durable a expliqué la finalité de Car-Pass comme suit<sup>5</sup> : *« Le projet de loi à l'examen vise à apporter une réponse à une forme de fraude que l'on rencontre très fréquemment lors de la vente de voitures d'occasion et qui consiste à manipuler le compteur kilométrique de manière à informer erronément l'acheteur sur une caractéristique essentielle du véhicule.*

*Le projet de loi à l'examen poursuit donc un objectif tant préventif (prévenir la fraude grâce à la centralisation des données kilométriques) que réactif (possibilité, pour l'acheteur, de résilier l'achat, contrôle et sanctions). On ne peut que souligner le double objectif de ce projet.*

---

<sup>4</sup> Projet de loi réprimant la fraude relative au kilométrage des véhicules, Doc. Parl., Chambre, 0710/001, 20 janvier 2004, page 4 et suivantes.

<sup>5</sup> Rapport fait au nom de la Commission des Finances et des Affaires économiques, émis par Monsieur Zenner, sur le projet de loi réprimant la fraude relative au kilométrage des véhicules, 21 avril 2004, Sénat, 2003-2004, 3-554/3.

*En premier lieu, il offre à l'acheteur d'un véhicule d'occasion, souvent un particulier, une protection contre les pratiques de vendeurs malhonnêtes qui trafiquent les compteurs et obtiennent ainsi indûment un prix de vente plus élevé.*

*En second lieu, lorsqu'elle aura été mise en œuvre, cette loi assainira le marché des voitures d'occasion : elle mettra un terme aux pratiques commerciales déloyales de ces vendeurs malhonnêtes, permettant ainsi aux vendeurs honnêtes de faire jouer la concurrence sur une base plus saine. »*

10. La Commission s'inquiète de la coexistence et de l'imprécision des descriptions des finalités mentionnées ci-dessus. Ce problème est abordé plus avant aux rubriques D.4. (principe de légalité) et E.1. (principe de finalité).

### C.3. Fournisseurs de données pour le traitement de Car-Pass

11. Les instances suivantes sont chargées de communiquer des informations à l'ASBL Car-Pass :
- a) le service chargé de l'immatriculation des véhicules (article 6, § 3 de la loi du 11 juin 2004 et article 1, § 1 du projet) ;
  - b) les organismes agréés d'inspection automobile (article 6, § 3 de la loi du 11 juin 2004 et article 2 du projet) ;
  - c) le professionnel (article 6, § 3 de la loi du 11 juin 2004 et article 3 du projet), défini à l'article 2, 3° de ladite loi comme : « *toute personne physique ou morale qui, de manière habituelle et dans le cadre de son activité professionnelle ou en vue de la réalisation de son objet statutaire, achète et vend des véhicules ou effectue des travaux relatifs à un véhicule* ». Dans la pratique, il s'agira surtout de garagistes et/ou de concessionnaires professionnels.
12. De plus, la Commission fait remarquer que le plan soumis par l'ASBL Car-Pass prévoit un système dans lequel d'autres instances pourraient également fournir des informations à l'ASBL Car-Pass, instances qui ne sont pas mentionnées dans la loi du 11 juin 2004 ni dans le projet. Concrètement, il s'agit de compagnies d'assurances, d'importateurs ou de sociétés de leasing. L'ASBL estime que la communication de données par ces sociétés est opportune pour accroître la fiabilité des informations gérées.

### C.4. Quelles données sont traitées dans le traitement de Car-Pass ?

#### **a) Le kilométrage et le numéro de châssis de véhicules**

13. A son article 6, § 1 et 6, § 2, la loi du 11 juin 2004 fait une distinction entre deux données du véhicule dont doit disposer l'ASBL Car-Pass. Il s'agit du kilométrage et du numéro de châssis.

#### **b) Autres données**

14. Le présent projet d'A.R. prescrit dans ses articles 1 à 3 que les fournisseurs de données cités à la rubrique C.3. doivent transmettre les informations suivantes à l'ASBL Car-Pass :
- par le service chargé de l'immatriculation des véhicules (ci-après la « DIV ») : le numéro de châssis, la date de la première immatriculation, la date de la première immatriculation en Belgique, si celle-ci est différente de la précédente, la marque et la dénomination commerciale de la voiture ;
  - par les organismes agréés pour le contrôle technique : le numéro de châssis, le kilométrage indiqué par le compteur kilométrique au moment de l'inspection, la date de l'inspection ;

- par le professionnel : le numéro de châssis, le kilométrage indiqué par le compteur kilométrique au moment de l'exécution des travaux, la date de l'exécution des travaux et l'identification du professionnel.

### **c) Echange avec la Banque-carrefour des entreprises**

15. Le plan soumis par l'ASBL Car-Pass plaide pour un échange des données de la Banque-carrefour des entreprises régi légalement. A cet effet, la banque-carrefour a déjà été identifiée par l'ASBL en tant que « suppler administratif » du traitement de Car-Pass<sup>6</sup>. Dans la mesure où cet échange souhaité impliquerait, pour l'ASBL Car-Pass, un accès à d'autres données que celles énumérées à l'article 17 de la loi du 16 janvier 2003 *portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises* et même si un tel échange avait une base légale suffisante, la Commission attire toutefois l'attention sur l'obligation d'obtenir une autorisation préalable du comité sectoriel de la banque-carrefour des entreprises, conformément à l'article 18, § 2 de la loi du 16 janvier 2003.
16. Se basant sur les considérations 14 et 15, la Commission constate qu'en dehors du kilométrage et du numéro de châssis, il semble que l'intention soit de traiter une multitude d'informations dans le traitement de Car-Pass, sans que celles-ci ne soient clairement prévues dans le texte de la loi du 11 juin 2006. La Commission ne sait pas précisément si, dans la pratique, l'ASBL Car-Pass traitera encore d'autres informations en raison du fait que les données à traiter seraient étendues à l'avenir par un A.R. ou par l'ASBL Car-Pass. Les implications de cette situation font l'objet de la rubrique C.4. (principe de légalité).

### C.5. Destinataires et utilisateurs des données provenant du traitement de Car-Pass

17. La loi du 11 juin 2004 autorise les personnes suivantes à recevoir et à utiliser des données du traitement de Car-Pass : les « vendeurs », sur la base d'une obligation légale, et des « tiers », sur la base d'une demande auprès de l'ASBL Car-Pass.

#### **a) « Vendeurs »**

18. Lors de la vente d'un véhicule déjà immatriculé en Belgique, le vendeur doit réclamer un document (un « Car-Pass ») auprès de l'ASBL Car-Pass pour le communiquer à l'acheteur du véhicule concerné (article 4, § 3 de la loi du 11 juin 2004)<sup>7</sup>. Par « communiquer », on peut peut-être comprendre que le législateur voulait dire que le Car-Pass réclamé doit être apposé sur la voiture d'occasion dans le showroom.

#### **b) « Tiers »**

19. En outre, la loi du 11 juin 2004 contient la possibilité, pour des tiers, de réclamer des données du traitement de Car-Pass. L'article 6, § 2 de ladite loi stipule en effet que : « *L'association communique les données d'un véhicule, dont elle dispose, à des tiers à leur demande.* ». A cet effet, cette demande doit uniquement mentionner le numéro de châssis du véhicule concerné et ne peut, selon la loi, avoir pour objet que de connaître le kilométrage exact de ce véhicule.

---

<sup>6</sup> Pages 12 et 27 du plan.

<sup>7</sup> « § 3. *Lors de la vente d'un véhicule déjà immatriculé en Belgique, le vendeur transmet à l'acheteur un document qui émane de l'association visée à l'article 6 et qui comprend toutes les données disponibles auprès de cette association jusqu'à une date récente concernant le kilométrage du véhicule concerné. La présente disposition ne s'applique pas lorsque le véhicule est vendu à un professionnel.* »

20. Les travaux parlementaires de la loi du 11 juin 2004<sup>8</sup> fournissent des explications complémentaires de la notion de « tiers » : *« L'objectif est de permettre à toute tierce personne intéressée de s'informer sur le kilométrage réel d'un véhicule. Les tiers sont en premier lieu les vendeurs, aussi bien les professionnels que les particuliers qui souhaitent vendre un véhicule d'occasion et qui sont, sur base de l'article 4, § 3, tenus de transmettre l'attestation requise. Toutefois, il se peut que ce soient des candidats acheteurs qui envisagent l'achat d'un certain véhicule d'occasion et souhaitent d'abord vérifier que le kilométrage de son compteur correspond aux données en possession de cette association. »*.
21. A la lumière du principe de finalité et du principe de légalité (voir ci-après à la rubrique D.4.), la Commission regrette que la notion de « tiers » ne soit pas définie plus précisément dans la loi du 11 juin 2004. Elle souligne à cet égard le risque d'abus (voir point 64) et recommande de préciser plus clairement les catégories de destinataires légitimes et d'associer directement le droit de recevoir ou d'utiliser les informations à la finalité que le législateur estime légitime.

## **D. EXAMEN DU TRAITEMENT DE CAR-PASS A LA LUMIERE DE LA LVP**

### **D.1. Compétence du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale pour la délivrance d'autorisations**

22. Bien que la Commission soit compétente pour rendre un avis sur la communication, à l'ASBL Car-Pass, des données à caractère personnel par le service chargé de l'immatriculation des véhicules (article 1 du projet) et les institutions de contrôle technique (article 2 du projet), elle attire l'attention sur le fait que les communications par voie électronique par le service chargé de l'immatriculation des véhicules sont soumises à l'article 36bis de la LVP. Le contexte réglementaire pour chaque communication électronique de données à caractère personnel par tout organisme public ayant une personnalité morale qui est du ressort de l'autorité fédérale a en effet été modifié depuis le 26 juin 2003. Le troisième alinéa de l'article 36bis de la LVP dispose en effet ce qui suit : *« Sauf dans les cas fixés par le Roi, toute communication électronique de données personnelles par un service public fédéral ou par un organisme public avec personnalité juridique qui relève de l'autorité fédérale, exige une autorisation de principe de ce comité sectoriel à moins que la communication n'ait déjà fait l'objet d'une autorisation de principe d'un autre comité sectoriel créé au sein de la Commission pour la protection de la vie privée. Avant d'octroyer son autorisation, le comité sectoriel pour l'autorité fédérale vérifie si la communication est conforme aux dispositions légales et réglementaires. (...) »*. Ces autorisations sont publiées sur le site Internet de la Commission<sup>9</sup>.
23. Si le législateur a effectivement prévu la possibilité, pour le Roi, de déroger à la compétence de principe du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale à l'égard des communications visées à l'article 36bis de la LVP, la Commission constate néanmoins que, comme toute exception, elle appelle, s'agissant de son champ d'application, une interprétation restrictive, a fortiori dès lors qu'elle conduit à une différence de traitement entre l'ensemble des personnes bénéficiaires ou concernées par l'article 36bis précité.

Le cas échéant, il appartient au Roi d'énoncer de façon expresse et de motiver son intention de recourir à cette exception, étant bien entendu que la possibilité de se dispenser ainsi de l'autorisation du Comité sectoriel précité n'éluide en rien l'obligation de respecter les autres dispositions matérielles de la loi du 8 décembre 1992, et notamment son article 4. S'il y a lieu, la consultation de la Commission, préalablement à l'adoption d'un tel AR, pourrait utilement être envisagée.

---

<sup>8</sup> Projet de loi réprimant la fraude relative au kilométrage des véhicules, Doc. Parl., Chambre, 0710/001, 20 janvier 2004, page 9.

<sup>9</sup> Voir <http://www.privacycommission.be/autorisations.htm>

En dehors de cette exception, à laquelle ne recourt pas le présent Arrête Royal, la Commission constate que les éventuelles communications à l'ASBL Car-Pass de données à caractère personnel, faites par le service chargé de l'immatriculation des véhicules (article 1<sup>er</sup> du projet), doivent faire l'objet d'une autorisation du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale, moyennant la mise à sa disposition de l'avis technique et juridique ad hoc.

## D.2. Applicabilité de la LVP

24. La Commission constate que le législateur a confirmé dans les travaux parlementaires qu'« *Il est clair que la protection de la vie privée doit absolument être garantie.* ». D'autre part, il est toutefois stipulé que « *Normalement, ceci ne peut poser de problèmes, comme les données rassemblées ne se rapportent qu'aux voitures mêmes, par exemple marque et type, date de première mise en circulation, numéro de châssis, kilométrage et date du relevé. Les données relatives au propriétaire de la voiture n'ont en la matière aucune pertinence.* »<sup>10</sup>.

La supposition selon laquelle les données matérielles telles que les caractéristiques du véhicule ne sont jamais des données à caractère personnel doit être nuancée étant donné la possibilité d'associer certaines données matérielles à des personnes physiques identifiables.

25. La question est donc de savoir si l'enregistrement par l'ASBL Car-Pass des caractéristiques du véhicule (parmi lesquelles les kilomètres parcourus et le numéro de châssis) mentionnées à la rubrique C.4. doit être considéré comme un traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 1, § 1 de la LVP.
26. La Commission fait référence à la définition de la notion de « donnée à caractère personnel » de l'article 1, § 1 de la LVP. Conformément à cet article, une donnée à caractère personnel est « toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable. Est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale. ».
27. La question est de savoir si, dans ce cas, une personne physique peut être identifiée indirectement à l'aide d'un numéro de châssis ou des caractéristiques du véhicule mentionnées à la rubrique C.4.
28. Il importe surtout de mentionner à cet égard que le numéro de châssis, contrairement à d'autres caractéristiques du véhicule telles que le kilométrage parcouru, n'est pas une donnée matérielle neutre traitée par la DIV. En effet, il s'agit en pratique d'un numéro d'identification ayant une structure et une codification uniques et qui est normalement constant tout au long de la durée de vie de la voiture. Grâce à cette structure unique du numéro de châssis, il se prête parfaitement à l'association de fichiers de données externes. Il pourra ainsi souvent être attribué à une personne, soit le propriétaire, soit le titulaire de la plaque d'immatriculation.

---

<sup>10</sup> Projet de loi réprimant la fraude relative au kilométrage des véhicules, Doc. Parl., Chambre, 0710/001, 20 janvier 2004, page 10.

## **a) possibilité d'identification au moyen du numéro de châssis dans le secteur public**

Cette possibilité d'identifier les personnes concernées existe par exemple lorsque la police souhaite retrouver, auprès de la DIV, le propriétaire d'une voiture sur la base du numéro de châssis (pour des épaves incendiées, par exemple)<sup>11</sup>. Le 27 mai 2005, la Belgique a également conclu une convention<sup>12</sup>, dont l'article 12 prévoit, sur la base du numéro de châssis, une consultation et une identification directes des personnes physiques concernées via un organe central et national de registres nationaux de données relatives aux numéros de plaque (DIV).

## **b) possibilité d'identification au moyen du numéro de châssis dans le secteur privé**

29. Cependant, le numéro de châssis n'est pas seulement un numéro d'identification unique repris dans les fichiers de la DIV ou utilisé uniquement par les services de police dans le cadre de finalités spécifiques réglementées. Il est également traité quotidiennement dans le secteur privé via divers formulaires qui mentionnent systématiquement les titulaires de plaques d'immatriculation et/ou les propriétaires de voitures. Ces formulaires sont ensuite traités par (notamment) les constructeurs automobiles, les garagistes, les sociétés de leasing et les assureurs (qui font parfois partie du même groupe que les constructeurs automobiles).

- constructeurs automobiles (ou vendeurs de voitures)

Les constructeurs automobiles ou leurs mandataires attribuent un numéro de châssis à chaque voiture qu'ils commercialisent et doivent délivrer à l'acheteur le certificat de conformité<sup>13</sup> lors de la vente d'une voiture. Pour le service après-vente, ce numéro de châssis est utilisé ultérieurement avec le nom du propriétaire du véhicule.

- professionnels (garagistes,...)

Etant donné que les garagistes sont soumis à une réglementation plus stricte en ce qui concerne la facturation des services et biens fournis, ils doivent, en cas de livraison de voitures personnelles ou de voitures mixtes, mentionner le numéro de châssis sur leurs factures<sup>14</sup>. Toutefois, cette mention obligatoire du numéro de châssis est également valable si des travaux sont effectués sur un véhicule, travaux donnant lieu à l'émission d'une facture ou de tout autre document<sup>15</sup>. Par ailleurs, les professionnels contrôlent souvent le numéro de châssis lors de l'exécution de travaux. La disponibilité de pièces de rechange est ainsi vérifiée à l'aide d'un numéro de châssis (année de construction / type de modèle de véhicule), ces pièces étant alors commandées via ce numéro (par un système de stock interne automatisé, par exemple) et finalement facturées. Enfin, les professionnels mentionnent enfin également le numéro de châssis sur les lettres attestant qu'un système antivol a été installé sur un véhicule (souvent pour l'assurance). L'obtention du certificat de visite au contrôle technique est parfois également confiée au professionnel qui peut ainsi prendre connaissance du numéro de châssis et peut reprendre cette donnée dans le fichier d'enregistrement de ses clients.

---

<sup>11</sup> A titre d'exemple, le cas où une voiture en feu a occasionné un feu de forêt dans le Limbourg néerlandais (dépêche du 12 mai 2006).

<sup>12</sup> Le traité de Prüm relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale

<sup>13</sup> Prescrit en annexe 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, M.B., 28 mars 1968.

<sup>14</sup> Article 5 de l'arrêté royal n° 1 du 29 décembre 1992.

<sup>15</sup> Article 1 de l'arrêté royal du 30 septembre 2004 précité

- sociétés de leasing et assureurs

Les formulaires des sociétés de leasing (qui sont parfois liées aux marques) mentionnent souvent le numéro de châssis et le conducteur habituel, tout comme les formulaires de certains assureurs (les formulaires de demande en ligne pour une assurance, par exemple) et les dossiers d'indemnisation concrets.

30. Même si la DIV refusait une consultation de fichiers à des fins privées<sup>16</sup>, il convient de constater que (entre autres) les constructeurs automobiles ou leurs concessionnaires, les garagistes, les sociétés de leasing ou les assureurs disposent déjà de numéros de châssis et connaissent déjà le propriétaire, le titulaire de plaque d'immatriculation ou le conducteur qui y sont associés. Il existe même un risque que ces acteurs privés utilisent à l'avenir la procédure de l'article 6, § 2 de la loi du 11 juin 2004 auprès de l'ASBL Car-Pass afin d'obtenir des informations supplémentaires au sujet de leurs clients (le « kilométrage officiel »), sans poursuivre la finalité sociale commentée par le Ministre.
31. La Commission observe également que l'argument selon lequel il ne s'agirait que de « données matérielles » n'est ni convaincant ni nouveau. Depuis quelques années, en effet, de nombreuses « données matérielles » sont associées en permanence à des personnes au moyen de comparaison constante de fichiers ou de nouvelles technologies telles que la vidéosurveillance, les spyware, les puces RFID, ... Il y a quelques années, l'introduction du processeur Pentium III ayant un numéro de série unique a provoqué un débat animé sur la question de la vie privée étant donné la possibilité d'identifier les consommateurs. Un débat similaire a été mené récemment au sujet de l'utilisation de numéros de série uniques dans les logiciels d'exploitation et les puces RFID. Au Royaume-Uni, des informations sont divulguées contre paiement sur la base du numéro de châssis, lesquelles permettent généralement à un particulier de connaître les deux derniers propriétaires de la voiture<sup>17</sup>.
32. Le Groupe 29 a déjà reconnu le fait que la technologie RFID pouvait être utilisée pour obtenir, outre des informations purement matérielles (par exemple le conteneur dans un processus de distribution), des informations pouvant être associées directement ou indirectement à certaines personnes<sup>18</sup> (par exemple, des produits vendus qui seraient munis d'une puce individuelle et unique).
33. Concrètement, la Commission a déjà estimé qu'il existait une possibilité d'identification lors du traitement de codes physiques ou virtuels tels que les données de plaques minéralogiques<sup>19</sup> et le traitement de cookies ou d'adresses IP permanentes<sup>20</sup>.
34. La Commission estime dès lors qu'il existe déjà dans la pratique une possibilité manifeste de procéder à des « associations » avec le numéro de châssis, et ce à l'aide d'informations traitées tant dans le secteur public que privé, permettant d'identifier les personnes physiques concernées.

---

<sup>16</sup> Le site Internet de la DIV mentionne explicitement (sous la rubrique Questions fréquemment posées, FAQ) : « En vertu de l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, les données à caractère personnel figurant au répertoire d'immatriculation ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées à l'article 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation des véhicules, ou à la demande expresse d'un juge. La DIV opposera un REFUS à toutes demandes de renseignement ne remplissant pas cette condition. » *L'on vise l'actuel article 4 § 1, 2° de la LVP.*

<sup>17</sup> Voir la rubrique « useful information » sur le site Internet <http://www.autocheck.co.uk>

<sup>18</sup> Groupe 29, Document de travail sur les questions de protection des données liées à la technologie RFID du 19 janvier 2005, disponible en français et en anglais à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2005/wp105\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2005/wp105_en.pdf)

<sup>19</sup> Avis n° 01/1993 du 14 janvier 1993 relatif à la communication de données du répertoire matricule des véhicules à moteur à des fins de marketing direct.

<sup>20</sup> Avis n° 34/2000 du 22 novembre 2000 relatif à la protection de la vie privée dans le cadre du commerce électronique et 44/2001 du 12 novembre 2001 concernant la compatibilité de la recherche d'infractions au droit d'auteur commises sur Internet avec les dispositions juridiques protégeant les données à caractère personnel et les télécommunications.

Eu égard à la possibilité d'identifier des personnes physiques à l'aide du numéro de châssis, le fichier de l'ASBL Car-Pass constitue un traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 1 de la LVP. Bien que les autres caractéristiques du véhicule mentionnées à la rubrique C.4. (par exemple le kilométrage) constituent en soi des informations génériques, le but est justement, dans ce cas, de reprendre ces informations dans le fichier de l'ASBL Car-Pass afin de les associer au numéro de châssis. Avec une telle association via le fichier de l'ASBL Car-Pass, la LVP doit dès lors aussi être jugée applicable aux autres caractéristiques du véhicule (notamment les kilomètres parcourus) traitées par l'ASBL Car-Pass, en plus du numéro de châssis.

### D.3. Désignation du responsable du traitement

35. Ensuite, il faut vérifier si les propositions présentées indiquent quelle personne, association ou administration doit être considérée comme responsable du traitement. En effet, la détermination du responsable du traitement est cruciale pour permettre le respect des différentes obligations imposées par la LVP, dont les obligations de transparence (information et déclaration), l'établissement et la mise en œuvre des mesures de sécurité et des mesures rendant possible, dans la pratique, l'exercice du droit d'accès ou de rectification. En outre, cette désignation permettra aux personnes concernées d'exercer leurs droits qui découlent de la LVP (articles 9 à 15bis).
36. L'article 1, § 4, premier alinéa de la LVP définit le responsable du traitement comme « *la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel* ». Le deuxième alinéa du même article ajoute encore : « *Lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le responsable du traitement est la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance* ». Cette définition est la transposition littérale de la définition reprise dans la Directive 95/46/CE.
37. La Commission établit que la réglementation du traitement de Car-Pass qui lui a été soumise ne désigne pas formellement qui doit être considéré comme responsable du traitement à la lumière de la LVP. Cependant, elle admet que l'on peut déduire du fait que l'ASBL Car-Pass se soit vu confier la mission légale d'enregistrement des kilométrages de véhicules que le législateur souhaitait considérer ladite ASBL comme responsable du traitement de Car-Pass.

### D.4. Examen de l'admissibilité des traitements

38. Il convient ensuite d'examiner la légitimité du traitement prévu, à la lumière de l'article 5 de la LVP. L'article 5 de la LVP comprend une énumération limitative des seuls critères justifiant un traitement admissible de données à caractère personnel. Vu l'article 8 de la CEDH et l'interprétation de l'article 22 de la Constitution par le Conseil d'Etat, dans le cas du traitement de Car-Pass, seul le fondement juridique de l'article 5 c) de la LVP semble entrer en ligne de compte. En vertu de l'article 5 c) de la LVP, le traitement est légitime « *lorsqu'il est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance* ».

39. La Commission reconnaît la nécessité et la légitimité sociales de poursuivre la finalité expliquée verbalement par la Ministre compétente comme étant la centralisation de données et l'utilisation des informations pour le traitement de Car-Pass, soit la protection des consommateurs (acheteurs et personnes qui font effectuer des travaux sur un véhicule par un professionnel) contre la fraude relative au kilométrage (voir ci-dessus). D'autre part, elle doit toutefois constater que la légalité des traitements de Car-Pass et des différentes opérations qui en font partie semble compromise par un certain nombre d'imprécisions importantes à la lumière de l'article 22 de la Constitution et de la LVP.

**a) Défaut d'une base légale appropriée pour les éléments essentiels du traitement de Car-Pass en vertu de la loi du 11 juin 2004**

40. Aux termes de l'article 22 de la Constitution, « *Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit.* » Il résulte de cette disposition que, sans préjudice de la question de la détermination du législateur compétent<sup>21</sup>, le droit au respect de la vie privée et familiale constitue une matière réservée au seul législateur, à tout le moins pour ce qui concerne la détermination des éléments essentiels de cette matière. L'article 22 de la Constitution implique, selon la Cour d'arbitrage, que « *toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée (...) soit prescrite par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle corresponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi*<sup>22</sup> ».

Les éléments essentiels<sup>23</sup> du traitement de Car-Pass doivent donc être suffisamment précisés dans la loi du 11 juin 2004.

41. Selon l'avis n° 34.270/1 du Conseil d'Etat qui précédait l'acceptation de la loi du 11 juin 2004<sup>24</sup>, doivent être considérés comme essentiels au moins les éléments qui doivent être réglés par la loi : la finalité du traitement, les destinataires des données à caractère personnel et la nature des données à caractère personnel. La Commission considère également la définition des fournisseurs de données (rubrique C.3) comme un élément essentiel, de sorte qu'on ne peut pas laisser au Roi ou à l'ASBL Car-Pass le soin de fixer les éléments susmentionnés par voie d'arrêté ou de plan.

---

<sup>21</sup> Voir à cet égard le considérant B.5. de l'arrêt n° 16/2005 de la Cour d'arbitrage. « En outre, le législateur décréte doit avoir égard à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, en vertu duquel seul le législateur fédéral peut déterminer dans quels cas et à quelles conditions le droit au respect de la vie privée et familiale peut être limité. Une ingérence dans la vie privée qui s'inscrit dans la réglementation d'une matière déterminée relève certes du législateur compétent pour régler cette matière, mais le législateur décréte est tenu de respecter la réglementation fédérale générale, qui a valeur de réglementation minimale pour toute la matière. Dans la mesure où la disposition entreprise vise la publication de données personnelles, elle implique que le législateur décréte est tenu par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. » Voir également la note de bas de page n° 8 au point 20 de l'avis n° 06/2006 de la Commission du 1<sup>er</sup> mars 2006.

<sup>22</sup> Arrêt n° 131/2005 du 19 juillet 2005, marginal B.5.1.

<sup>23</sup> Arrêt n° 135/2004 du 22 juillet 2004, marginal B.3.2. : « *Bien que l'article 182 de la Constitution réserve la compétence normative au législateur fédéral, il n'exclut cependant pas que le législateur attribue un pouvoir limité d'exécution au Roi. Une délégation conférée au Roi 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.* »

<sup>24</sup> Le Conseil d'Etat a considéré à cet égard, concernant l'article 6 de la loi du 11 juin 2004 : « 2. A l'article 6, § 1<sup>er</sup>, il convient de préciser à qui les données concernant le kilométrage de véhicules peuvent être communiquées. L'intervention du législateur est d'autant plus nécessaires à cet égard que l'article 22 de la Constitution place expressément le droit au respect de la vie privée sous la protection du législateur. (...) »

5. Vu les répercussions que peut avoir sur la vie privée la transmission des informations visées à l'article 6, § 3, alinéa 2, le législateur doit préciser lui-même ces informations. (...) »

42. Aux rubriques C.2., C.4. et C.5., il a déjà été spécifié que les éléments essentiels susmentionnés n'ont pas été (suffisamment) précisés dans la loi du 11 juin 2004. D'autre part, l'ASBL Car-Pass prévoyait dans son plan un certain nombre de fournisseurs de données supplémentaires qui ne sont pas prévus dans la loi du 11 juin 2004. Le Conseil d'Etat a jugé dans son avis n° 34.270/1 que même la délégation au Roi à l'article 6, § 3, troisième alinéa de la loi du 11 juin 2004 de désigner d'autres organismes, associations et secteurs professionnels qui pourraient être associés au fonctionnement de l'ASBL Car-Pass était trop large et trop générale. Selon la Commission, cela ne relève donc pas de la compétence de l'ASBL Car-Pass de définir ses fournisseurs de données, faute d'une autorisation explicite à cet effet dans la loi du 11 juin 2004.
43. En raison du manque précité d'une description claire des divers éléments essentiels du traitement dans la loi du 11 juin 2004, la Commission doit conclure que le traitement de Car-Pass ne satisfait pas suffisamment au principe de légalité et que, par conséquent, l'admissibilité de toutes les opérations effectuées dans le cadre du traitement de Car-Pass est actuellement ébranlée.

#### **b) Défaut d'une autorisation pour les communications par le service DIV**

44. Sur ce point, la Commission se réfère aux considérants 22 et 23 précités.

#### **c) Cohérence de l'article 1 du projet avec l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules (dénommé ci-après l'A.R. du 20 juillet 2001)**

45. L'article 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 définit de manière limitative les finalités pour lesquelles les données du répertoire peuvent faire l'objet d'un traitement. La Commission s'inquiète de la cohérence entre l'article 1 du projet d'arrêté royal et l'article 6 susmentionné de l'A.R. du 20 juillet 2001. En effet, on ne sait pas avec suffisamment de précision si la communication par le service DIV à une association privée telle que l'ASBL Car-Pass bénéficierait d'une base suffisante à la lumière de l'article 6 de l'A.R. du 20 juillet 2001. A cet effet, on a déjà souligné que la loi du 11 juin 2004 et l'article 1 du projet ne précisaient pas de manière satisfaisante pour quelle finalité les données mentionnées doivent être communiquées.

### **E. EXAMEN DES CONSEQUENCES DE L'APPLICABILITE DE LA LVP**

#### **E.1. Principe de finalité**

46. En vertu de l'article 4, § 1, 2° de la LVP, « *les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables ».*

#### **a) Exigence d'une définition précise de la finalité**

47. La détermination de la finalité du traitement est un élément essentiel pour l'application de la LVP. Cette détermination aura en effet des conséquences directes sur la manière dont la LVP sera appliquée et doit par conséquent être définie de manière suffisamment précise dans la loi du 11 juin 2004.

48. La Commission a pris note du fait que l'article 6, § 2 de la loi du 11 juin 2004 stipule que « L'association communique les données d'un véhicule, dont elle dispose, à des tiers à leur demande. Cette demande mentionne le numéro de châssis du véhicule concerné et ne peut avoir pour objet que de connaître le kilométrage exact de ce véhicule ». Connaître un kilométrage ne semble toutefois pas être une fin en soi mais seulement un moyen de réaliser diverses finalités qui peuvent être légitimes ou non et qui peuvent tomber sous la ratio legis effective de la loi du 11 juin 2004.
49. La Commission fait en outre référence à l'explication déjà citée de la Ministre compétente qui précise la finalité des traitements de Car-Pass en tant que prévention et lutte contre la fraude relative au kilométrage. Deux sous-finalités peuvent être distinguées ici, à savoir :
- La prévention de la fraude par manipulation du kilométrage lors de la vente de voitures d'occasion. Eu égard à cette sous-finalité, il convient d'expliquer la compétence de contrôle du SPF Economie en vertu des articles 10 à 12 de la loi du 11 juin 2004.
  - L'approche réactive de la fraude par manipulation du kilométrage au moyen de la résolution de la vente, d'un contrôle et de sanctions prévus par la loi du 11 juin 2004.
50. D'autre part, la Commission fait référence au caractère restreint de la définition susmentionnée et à la finalité plus large qui est à la base du Nationale Auto Pas néerlandais, à savoir « l'amélioration de la fiabilité des données pertinentes en matière de vente et d'achat de voitures d'occasion et les informations concernant ces données, en ce qui concerne notamment le nombre de kilomètres parcourus » [Traduction du secrétariat de la Commission, en l'absence d'une traduction officielle]. Outre les deux sous-finalités susmentionnées, le Nationale Auto Pas souhaitait également améliorer l'information aux garages et aux consommateurs concernant la fiabilité du kilométrage de voitures d'occasion. Eu égard notamment à cette troisième sous-finalité, l'utilisation du document physique du Car-Pass pourrait être expliquée à l'article 4, § 3 de la loi du 11 juin 2004, bien que cette troisième finalité ne soit pas clairement formulée dans la loi du 11 juin 2004.
51. Quant à la finalité du traitement de Car-Pass, la Commission estime dès lors que cette finalité ne ressort pas avec suffisamment de transparence du texte même de la loi du 11 juin 2004, ni des travaux parlementaires. Elle insiste sur le fait qu'une prévisibilité défailante concernant toutes les finalités légitimes de l'utilisation des données est inconciliable avec l'obligation de prévoir un traitement loyal et licite au sens de l'article 4, § 1, 1° de la LVP.
52. De plus, la Commission rappelle que selon la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme<sup>25</sup>, sur la base de l'article 8, alinéa 2 de la CEDH, une « loi » doit être formulée de manière suffisamment précise pour permettre aux destinataires de ces dispositions d'adapter leur comportement et que cette loi doit répondre à l'exigence de prévisibilité formulée par la Cour européenne des Droits de l'Homme. En l'espèce, cette loi doit également contenir des dispositions qui indiquent explicitement et plus précisément quelles personnes sont compétentes pour consulter les données à caractère personnel, déterminer la nature de ces données, la procédure à suivre à cet effet et l'utilisation que l'on peut faire des informations ainsi obtenues.

---

<sup>25</sup> Voir notamment Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt *Rekvényi c/ Hongrie* du 20 mai 1999, 1999-III, § 34 et Cour européenne des Droits de l'Homme *Rotaru c/ Roumanie* du 4 mai 2000, n° 28341.

53. La Commission a constaté au point 10 que la finalité du traitement de Car-Pass n'était pas suffisamment cohérente et apparaissait imprécise, d'après le texte de l'article 6, § 2 de la loi du 11 juin 2004. Vu que la finalité jugée légitime par le législateur pour le traitement de Car-Pass n'apparaît pas suffisamment explicite, cela semble également porter atteinte à la légitimité du traitement de Car-Pass et des opérations effectuées dans ce cadre, telles que des fournitures de données et des consultations. A titre de suggestion, la Commission signale la possibilité de mentionner la description susmentionnée de la finalité générale et les trois sous-finalités dans la loi (voir ci-dessus aux points 9, 49 et 50).

#### **b) Risque d'utilisation illégitime des informations dans le traitement de Car-Pass**

54. A la lumière du principe de finalité, il n'est pas seulement important de vérifier quelle est la finalité précise et légitime que le législateur souhaitait donner à l'enregistrement du kilométrage et à l'utilisation des données du fichier central de données de l'ASBL Car-Pass. Il faut également accorder de l'attention au contexte pratique d'une telle banque de données et à l'utilisation illégitime éventuelle des informations figurant dans cette banque de données.

- En ce qui concerne l'ASBL Car-Pass :

55. La Commission remarque qu'il a été confirmé, à juste titre, à l'article 1, 1° f) de l'A.R. du 21 février 2005 que l'ASBL Car-Pass n'est pas autorisée à traiter les données dont elle dispose « *dans des buts qui ne se rapportent pas à la mission légalement définie* » de cette ASBL ou pour le rapport annuel que cette ASBL doit établir en vertu de l'article 2, § 2 du même A.R.

En outre, la Commission fait remarquer qu'une bonne règle de traitement de données à caractère personnel peut consister à placer la responsabilité du traitement des données entre les mains d'une partie indépendante et digne de confiance, c'est-à-dire une partie qui, vu son statut, son financement ou sa composition, n'a aucun « intérêt » dans l'éventuelle exploitation commerciale de ces données. Toutefois, la Commission ne voit pas clairement pour quelle raison une personne morale de droit privé doit être créée ni pourquoi une association sans but lucratif peut offrir des garanties suffisantes de traitement de données indépendant.

La Commission précise en particulier que les statuts de l'ASBL Car-Pass n'octroient un droit de vote qu'aux membres actifs, dont des associations d'intérêts telles que FEBIAC, GOCA, FEDERAUTO et dix entreprises agréées pour le contrôle technique de véhicules. Il ressort des statuts que cette ASBL est en principe gérée et dirigée par les membres actifs du secteur commercial, sans qu'une voix décisive ne soit octroyée à des membres adhérents comme des associations de consommateurs ou des associations qui défendent les intérêts des automobilistes, ou à des observateurs qui n'ont qu'une voix consultative comme le SPF Economie.

Vu la défense des intérêts spécifiques des membres actifs susmentionnés et le potentiel économique qu'offre la connaissance de la 'consommation kilométrique', on peut se demander si l'on n'a pas créé un risque additionnel.

Sur la base du devoir de méticulosité qui constitue un principe de bonne gestion et pour des considérations de respect de la vie privée (notamment sur la base de l'article 16, § 4 de la LVP), une mesure préventive essentielle semble être de s'assurer que les informations ne puissent absolument pas être connues de (divulguées auprès de) celui qui aurait intérêt à faire un usage illégitime de ces mêmes informations. Un bon père de famille méticuleux ne confie pas les clés de son poulailler au renard.

La Commission observe cependant qu'un service public indépendant des membres actifs susmentionnés, tel que le SPF Economie, emprunte déjà des compétences sur la base des articles 9 et suivants de la loi du 11 juin 2004, de sorte qu'on pourrait se demander si la responsabilité du traitement de Car-Pass ne pourrait pas être confiée à un tel service public indépendant.

- En ce qui concerne les destinataires des données à caractère personnel :

56. D'autre part, se pose toutefois également la question de savoir pour quelles finalités illégitimes les destinataires des informations du traitement de Car-Pass (vendeurs et tiers) pourraient utiliser les données et s'il y a éventuellement des garanties pour éviter efficacement un tel usage illégitime (article 16, § 4 de la LVP). Dans ce cadre, le contexte pratique du traitement de Car-Pass joue un grand rôle.
57. Depuis quelques années, on peut constater une consolidation du service aux consommateurs dans le secteur automobile. Cette tendance signifie souvent dans la pratique que les titulaires d'une plaque d'immatriculation se voient offrir, via un seul groupe d'entreprises international, par l'entremise ou non d'un concessionnaire unique, divers services tels que l'achat, l'entretien, le financement et l'assurance de voitures lors de la commande d'une voiture. La Commission a constaté que les offres consolidées de tels services négligent souvent la protection des données à caractère personnel des titulaires d'une plaque d'immatriculation concernés. Une offre de services consolidée et le « data management » des clients concernés impliquent souvent que toutes les données disponibles de clients et de titulaires d'une plaque d'immatriculation pour la voiture du fabricant concerné soient utilisées pour établir un profil de la clientèle et diverses finalités de marketing direct du groupe. Dans ce cadre, on tient généralement peu compte des attentes raisonnables du client concerné qui s'est, par exemple, adressé à un concessionnaire uniquement pour acheter une voiture sans demander de publicité personnalisée pour les services supplémentaires ; ou des attentes de clients moins fortunés qui ne peuvent acheter leur voiture que dans le circuit des occasions et l'entretiennent eux-mêmes ou font appel à un professionnel qui n'est pourtant pas un concessionnaire officiel de la marque concernée. Concrètement, la Commission a même pu constater récemment que certains concessionnaires de constructeurs automobiles renommés utiliseraient abusivement dans la pratique des sources de données officielles externes, telles que la Direction d'Immatriculation des Véhicules, pour des finalités de marketing direct. On a constaté, chez un grand concessionnaire, une confusion quant à l'utilisation des informations émanant de la D.I.V. à des fins de sécurité et de marketing direct.
58. La Commission relève le risque que, malgré les finalités légitimes du législateur et malgré les garanties apparentes au niveau de l'ASBL Car-Pass, les données à caractère personnel des titulaires d'une plaque d'immatriculation du traitement de Car-Pass soient (puissent être) utilisées dans la pratique par un nombre limité d'acteurs professionnels dans le secteur automobile pour des finalités illégitimes.
59. La Commission fait en outre remarquer qu'un certain nombre d'utilisations illégitimes des informations du traitement de Car-Pass ont déjà été citées dans le rapport de la Chambre d'enregistrement, dans une question parlementaire<sup>26</sup> et dans les travaux parlementaires<sup>27</sup>. Il s'agit des utilisations suivantes :

---

<sup>26</sup> Question orale de Monsieur Flor Koninckx à la Vice-première Ministre et Ministre du Budget et de la Protection des consommateurs sur l'introduction attendue du Car-Pass, n° 3-1079, Sénat, 30 mars 2006. Dans cette question, il était fait référence à la « possibilité de fixer correctement des tarifs pour une police d'assurance sur la base d'un certain nombre de kilomètres parcourus ». Il y a lieu de douter que cette finalité ait également été visée par la loi du 11 juin 2004.

<sup>27</sup> Voir les remarques de Monsieur Willems dans le Rapport fait au nom de la Commission des Finances et des Affaires économiques émis par Monsieur Zenner sur le projet de loi réprimant la fraude relative au kilométrage de véhicules, 21 avril 2004, Sénat, 2003-2004, 3-554/3.

- 1) Pour la proposition de services d'assurances, le traitement de Car-Pass contient des données ayant une valeur financière importante. Ces informations offrent en effet aux assureurs automobiles la possibilité d'établir un profil détaillé de leurs clients et de calculer des primes adaptées. Ainsi, le prix d'une police de responsabilité civile pourrait être majoré au moyen du nombre officiel (nombre élevé) de kilomètres attestés du véhicule ou dans le cas d'un refus du client de présenter un Car-Pass récent, par exemple parce qu'il ne souhaite pas en payer les frais. Le Car-Pass pourrait également être exigé comme condition pour entrer en ligne de compte pour une « police au kilomètre » bon marché. Le risque existe que certains consommateurs paieront plus pour la protection sociale contre la fraude au kilomètre, dès lors que le Car-Pass serait réclamé par les assureurs dans la pratique.
- 2) Pour divers services publics, l'enregistrement des kilomètres parcourus pourrait remplir un rôle utile. Dans le rapport de la Chambre d'enregistrement, on donne l'exemple de la taxe de circulation en fonction du nombre de kilomètres parcourus (plus il y a de kilomètres parcourus, plus élevé est le montant). Toutefois, le contrôle des « kilomètres professionnels » effectués avec une voiture privée, renseignés dans la déclaration fiscale (donc les déplacements travail-travail), est plus plausible.

60. Le fait que les utilisations illégitimes précitées ne seraient pas clairement prévues dans la loi du 11 juin 2004 n'empêche pas leur survenance. Dans tous ces cas, l'utilisation des données relatives au nombre de kilomètres parcourus pourrait affecter la vie privée des personnes physiques en question.

61. La Commission décide par conséquent que - indépendamment de l'utilisation réelle des données envisagée au sein de l'ASBL Car-Pass - il existe actuellement un risque évident que ces données seront également utilisées par les destinataires des données (vendeurs ou tiers) pour des finalités qui ne peuvent plus être jugées légitimes parce qu'elles ne cadrent plus avec l'intention de la loi du 11 juin 2004. Il est clair que les nouvelles utilisations susmentionnées ne peuvent ainsi être jugées compatibles avec le principe de finalité formulé à l'article 4, § 1, 2° de la LVP. Eu égard à l'article 16, § 4 de la LVP, des garanties appropriées doivent être prévues contre de telles utilisations illégitimes.

**c) Défaut de garanties suffisantes contre une utilisation illégitime des informations par les destinataires des informations du traitement de Car-Pass (article 16, § 4 de la LVP)**

62. L'article 6, § 2 de la loi du 11 juin 2004 stipule qu'une demande de tiers adressée à l'ASBL Car-Pass *ne peut avoir pour objet que de connaître le kilométrage exact de ce véhicule*. A l'article 4 des statuts de l'ASBL Car-Pass, il est également précisé que « *les informations que l'association communiquera à des tiers ne pourront en aucun cas être de nature à pouvoir être utilisées à des fins commerciales telles que de prospection ou de marketing* ».

63. Les dispositions susmentionnées peuvent difficilement être vues comme une garantie suffisante à la lumière des articles 4, § 1, 2°, 16, § 2, 4° et 16, § 4 de la LVP. En effet, connaître le kilométrage exact peut justement constituer un moyen pour poursuivre des finalités illégitimes qui ne répondront pas toujours à l'intention légitime de la loi du 11 juin 2004. D'autre part, au point 59, il a déjà été précisé que les informations que l'ASBL fournit (le nombre attesté de kilomètres sur le Car-Pass) peuvent en soi avoir une valeur importante au niveau commercial.

64. Vu les articles 4, § 1, 2°, 16, § 2, 4° et 16, § 4 de la LVP, la Commission incite le législateur et l'ASBL Car-Pass à accorder une attention particulière à la protection de la vie privée des titulaires d'une plaque d'immatriculation concernés et à prévoir à cet effet des mesures adéquates pour prévenir l'utilisation illégitime des informations du traitement de Car-Pass et, s'il y a lieu, à sanctionner.

65. Concrètement, la Commission recommande de prévoir au moins les garanties suivantes :

- Interdire explicitement l'utilisation d'informations du traitement de Car-Pass (par exemple le Car-Pass) par des professionnels, des vendeurs ou des tiers (par ex. assureurs, sociétés de leasing) pour des finalités qui n'ont pas de fondement légal légitime. La Commission insiste sur le fait qu'une telle interdiction explicite a été prévue aux Pays-Bas, bien que la collaboration avec la Stichting Auto Pas ne soit qu'optionnelle, contrairement à l'intention de la loi du 11 juin 2004. Cette interdiction est formulée comme suit : « *Il n'est pas permis au participant d'utiliser les données qu'il reçoit du Nationale Auto Pas autrement que pour informer le propriétaire ou l'utilisateur individuel (potentiel) de la voiture particulière concernée* ». <sup>28</sup> [Traduction du secrétariat de la Commission, en l'absence d'une traduction officielle]
- Afin d'accroître l'indépendance de l'ASBL Car-Pass à l'égard du secteur automobile consolidé et de garantir la protection de la vie privée des titulaires d'une plaque d'immatriculation, prévoir une plus forte représentation des acteurs extérieurs au secteur automobile dans l'ASBL Car-Pass en vue de pouvoir traiter en toute indépendance d'éventuelles plaintes qui surviendraient concernant une utilisation illégitime du Car-Pass. Sans préjudice de la possibilité, pour la Commission, d'examiner des plaintes sur la base de l'article 31, § 1 de la LVP, la Commission pense au rôle des organisations qui peuvent protéger les consommateurs (titulaires d'une plaque d'immatriculation) contre d'éventuels abus et aux représentants de services publics qui sont compétents pour traiter les plaintes de consommateurs.
- Prévoir des sanctions lors de la constatation d'infractions au principe de finalité par des professionnels, des vendeurs ou des tiers (par ex. assureurs, sociétés de leasing), au moyen d'une procédure ou d'un code de bonne conduite qui garantit une sanction pratique et rapide, sans préjudice de la possibilité, pour la Commission, d'examiner les plaintes sur la base de l'article 31, § 1 de la LVP ou de la possibilité d'imposer des sanctions pénales sur la base de l'article 39, 1° de la LVP.

## E.2. Principe de proportionnalité

66. En vertu de l'article 4, § 1, 3° de la LVP, les données à caractère personnel doivent être « *adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement* ». La question se pose dès lors de savoir si le traitement de Car-Pass visé est également proportionnel au regard des finalités de protection précitées.
67. On peut remarquer de manière générale que, dans le cadre du principe de proportionnalité, il est interdit de (pouvoir) prendre connaissance du contenu de (toutes les) données à caractère personnel d'une (très) large catégorie de personnes visées sans aucune limite et/ou nécessité concrète pour la finalité poursuivie. En vertu de l'article 4, § 1, 3° de la LVP, il est notamment important de vérifier la nature et la quantité des données qui peuvent être consultées dans le traitement de Car-Pass par le vendeur, sur la base de l'article 4, § 3, ou par des tiers, sur la base de l'article 6, § 2 de la loi du 11 juin 2004.

---

<sup>28</sup> Mention dans les conditions générales relatives à l'utilisation de l'Auto Pas par les participants.

68. La Commission déduit les éléments suivants du principe de proportionnalité :

- Les articles 4, § 3 et 6, § 2 de la loi du 11 juin 2004 doivent être interprétés de manière à ce que les informations du traitement de Car-Pass ne soient délivrées qu'à des vendeurs ou à des tiers si cela se fait sous la forme d'un certificat physique « Car-Pass » neutre et standardisé. D'après le plan soumis par l'ASBL Car-Pass, il semble que ce soit également la procédure visée. Afin de pouvoir contrôler l'exactitude des certificats, on peut prévoir d'y mentionner une date de délivrance, un numéro unique ainsi que l'entité qui a délivré le Car-Pass (l'ASBL Car-Pass).
- Pour autant que cela ne soit pas encore réglé, le Car-Pass précité ne peut en principe mentionner que les informations prévues à l'article 6 de la loi du 11 juin 2004 : le numéro de châssis ainsi que le nombre de kilomètres attestés de la voiture en question.
- Selon l'avis du Conseil d'Etat et sur la base de l'article 22 de la Constitution, les autres informations qui ne sont pas mentionnées dans la loi du 11 juin 2004 (par exemple, le kilométrage lors du dernier contrôle ou lors de la dernière réalisation de travaux, l'identité du professionnel qui a attesté les kilomètres) doivent tout d'abord être prévues dans cette loi avant que l'ASBL Car-Pass ne puisse les recevoir et les traiter. Si cette adaptation législative est prévue, de telles informations ne peuvent être réservées, sur la base du principe de proportionnalité, qu'au contrôle de l'exactitude des données par l'ASBL Car-Pass ou par le titulaire de la plaque d'immatriculation concerné.

### E.3. Principe de la qualité des données

69. En vertu de l'article 4, § 1, 4° de la LVP, les données à caractère personnel doivent être *« exactes et, si nécessaire, mises à jour ; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées »*.
70. La Commission fait remarquer à cet égard qu'il importe de préciser des modalités que l'ASBL Car-Pass doit suivre lors du contrôle des informations récoltées, lesquelles sont en principe destinées à informer les vendeurs et les tiers. Ceci est surtout important pour l'exercice du droit de rectification, par exemple en cas de « maquillage » après le vol d'une voiture, procédé par lequel la voiture volée reçoit un « nouveau » numéro de châssis, induisant des données à caractère personnel erronées dans le traitement.

### E.4. Transparence du « traitement de Car-Pass »

#### **a) Devoir d'information**

71. En vertu de l'article 9, § 1 de la LVP, chaque responsable qui récolterait des données à caractère personnel auprès de la personne concernée afin de les communiquer au traitement de Car-Pass ou de les y mentionner ou de les utiliser ultérieurement doit préalablement le notifier clairement au titulaire de la plaque d'immatriculation concerné. Cet article stipule par ailleurs que le responsable du traitement (l'ASBL Car-Pass) ou ses « représentants » doivent respecter le devoir d'information. Etant donné leurs obligations dans le cadre du traitement de Car-Pass, la Commission suppose que, en vertu de l'article 9, § 1 de la LVP, l'ASBL Car-Pass, la Direction de l'immatriculation des véhicules, les organismes agréés pour le contrôle technique et les professionnels doivent informer le titulaire de la plaque d'immatriculation concerné quant au traitement de Car-Pass, soit en tant que représentant de l'ASBL Car-Pass, soit en tant que responsable de leur propre traitement. Il en va de même pour les professionnels ou les vendeurs qui utiliseraient le Car-Pass.

72. La Commission se préoccupe d'ores et déjà du respect pratique du devoir d'information par les acteurs précités. Elle souligne en effet les résultats du dernier sondage d'opinion de septembre 2003 (ledit « Eurobaromètre 196 »), réalisé à la demande de la Direction générale Marché intérieur de la Commission européenne<sup>29</sup>, lequel a démontré de manière générale une connaissance très lacunaire de la réglementation relative à la protection de la vie privée dans le chef des responsables concernés. Etant donné cet élément et les plaintes que la Commission reçoit quant au manque de transparence de la politique menée en matière de vie privée par de nombreux responsables dans le secteur privé, parmi lesquels les professionnels et vendeurs visés, la question se pose encore actuellement de savoir si, à l'égard des titulaires d'une plaque d'immatriculation en question, une transparence suffisante sera prévue quant au traitement de Car-Pass, conformément à l'article 9, § 1 de la LVP.
73. Vu ce qui précède et le fait que le devoir d'information constitue une pierre angulaire de la LVP, la Commission souligne que le fait de donner des informations claires et complètes à la lumière de la LVP est essentiel, tant au niveau de l'ASBL Car-Pass, qu'à celui des vendeurs ou professionnels.
74. Concrètement, la Commission recommande de prévoir au minimum les mesures de transparence suivantes à cet égard :
- La Commission remarque que le plan de l'ASBL Car-Pass a déjà prévu une campagne de promotion durant les premières années de fonctionnement de l'ASBL et que celle-ci a déjà lancé un site Internet<sup>30</sup>, sans toutefois y préciser clairement les aspects relatifs à la vie privée du traitement de Car-Pass. La Commission indique dès lors à l'ASBL l'opportunité d'accorder, dans le média précité, l'attention adéquate quant à son devoir d'information et à la protection de la vie privée à l'attention des utilisateurs professionnels du Car-Pass et de leurs clients (titulaires d'une plaque d'immatriculation qui souhaitent vendre une voiture et acheteurs de voitures d'occasion). Des informations claires et complètes quant à la « Politique en matière de vie privée du Car-Pass » sont en effet obligatoires en vertu de l'article 9, § 1 de la LVP.
  - Des clauses relatives à la vie privée ou des conditions générales des vendeurs ou professionnels concernant le traitement de Car-Pass qui font défaut, sont vagues ou vides de sens peuvent à cet égard compromettre le respect du devoir d'information. La Commission appelle les autorités compétentes et les membres de l'ASBL Car-Pass à prévoir un contrôle et une sanction suffisants à ce niveau et à préciser la politique en matière de vie privée des professionnels en question.

#### **a) Obligation de déclaration**

75. Le traitement de Car-Pass doit en principe être déclaré par le responsable du traitement (l'ASBL Car-Pass), conformément à l'article 17 de la LVP. La Commission a constaté que l'ASBL susmentionnée s'est engagée, dans le plan qu'elle a soumis, à effectuer la déclaration préalable précitée.

---

<sup>29</sup> Voir [www.europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_196\\_protection\\_donnees.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_196_protection_donnees.pdf)

<sup>30</sup> Il s'agit du site Internet déjà évoqué [www.carpass.be](http://www.carpass.be).

## E.5. Droits d'accès et de correction

76. Les titulaires d'une plaque d'immatriculation concernés (personnes physiques) ont le droit, en vertu de l'article 10 de la LVP, d'obtenir les informations suivantes auprès de l'ASBL Car-Pass :
- a) la confirmation que des données les concernant sont ou ne sont pas traitées, ainsi que des informations portant au moins sur les finalités du traitement, les catégories de données sur lesquelles il porte et les catégories de destinataires auxquels les données sont communiquées ;*
  - b) la communication, sous une forme intelligible, des données faisant l'objet des traitements, ainsi que de toute information disponible sur l'origine de ces données ;*
  - (...)*
  - d) l'avertissement de la faculté d'exercer les recours prévus aux articles 12 et 14 et, éventuellement, de consulter le registre public prévu à l'article 18.*
77. La Commission constate que, dans le plan financier soumis par l'ASBL, un système d'indemnisation a été élaboré pour la consultation des données, système par lequel les utilisateurs demandant les données devraient couvrir l'intégralité des frais de fonctionnement de l'ASBL. A cet égard, il n'est pas clairement établi si, dans son plan, l'ASBL fera suffisamment la distinction entre d'une part, la fourniture d'un service payant comme la délivrance d'un Car-Pass officiel et d'autre part, l'exercice d'un accès gratuit, par le titulaire d'une plaque d'immatriculation, aux données le concernant, conformément à l'article 10 de la LVP.
78. La Commission souligne que la procédure d'accès de l'ASBL doit tenir compte du droit des titulaires d'une plaque d'immatriculation d'exercer un accès gratuit aux données à caractère personnel les concernant (leur historique kilométrique, par exemple), sans que l'ASBL ne puisse imposer davantage d'obligations que celles prévues à l'article 10 de la LVP lors de ces demandes d'accès. L'ASBL doit en outre respecter le délai prescrit par l'article 10, § 1 de la LVP, ce qui signifie que les renseignements doivent être communiqués au plus tard dans les quarante-cinq jours à compter de la réception de la demande.
79. En vertu de l'article 12, § 1, les personnes concernées disposent par ailleurs du droit d'obtenir sans frais la rectification de leurs données. L'ASBL Car-Pass devra également répondre à de telles demandes des titulaires d'une plaque d'immatriculation concernés dans un délai maximal d'un mois à compter de l'introduction de la demande (article 12, § 3 de la LVP). Dans la pratique, cela peut également se faire d'une manière qui s'inscrit dans le cadre de la loi du 11 juin 2004, comme par l'intervention d'un professionnel ou d'un vendeur qui doit pouvoir attester le kilométrage exact et inscrire une rectification.

## E.6. Mesures de sécurité

80. L'article 16, §§ 2 et 4 de la LVP impose au responsable du traitement (ou à ses représentants) un certain nombre d'obligations de sécurité et de contrôle.
81. La Commission observe que la protection des données gérées a été considérée comme une des préoccupations majeures par l'ASBL Car-Pass. Au niveau technique, une protection du réseau, du système et de l'application a ainsi été prévue. Tous les domaines de sécurité seraient ainsi analysés, tels que l'authentification, l'autorisation, la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité, le monitoring et le contrôle.

82. D'autre part, la Commission fait remarquer que l'obligation de sécurité ne constitue qu'une des obligations de base du responsable au regard de la LVP. Même une excellente sécurité des données ne garantit pas en soi la conformité avec la LVP. L'ASBL Car-Pass devra dès lors prêter attention à tous les autres droits et obligations de la LVP afin de respecter la vie privée des titulaires d'une plaque d'immatriculation.

#### E.7. Désignation d'un sous-traitant (article 16, § 1 de la LVP)

83. Le plan soumis par l'ASBL Car-Pass mentionne que la banque de données centralisée sera hébergée par une « société d'hébergement spécialisée » qui pourrait offrir la sécurité requise au traitement de Car-Pass. La Commission en déduit que l'objectif de l'ASBL Car-Pass est de désigner un sous-traitant au sens de l'article 1, § 5 de la LVP. Elle souligne dès lors l'obligation de l'ASBL Car-Pass de prévoir clairement les éléments prescrits par l'article 16, § 1 de la LVP dans le contrat avec le sous-traitant.

#### E.8. Modalités d'exécution des traitements

84. La Commission estime enfin qu'un certain nombre d'aspects concernant les risques violant la vie privée du traitement de Car-Pass ne pourront être pleinement évalués que sur la base des modalités d'exécution concrètes et définitives, du traitement effectif et des garanties concrètes du traitement de Car-Pass et de l'ASBL Car-Pass. A cet égard, il est impératif que le dossier fonctionnel final comprenant les aspects précités soit soumis à la Commission pour avis ultérieur, et ce dans un délai raisonnable, afin qu'elle puisse l'examiner de manière approfondie.

### **PAR CES MOTIFS,**

sans préjudice de la nécessité que soit préalablement autorisée en droit la communication électronique de données à caractère personnel à l'ASBL Car-Pass par le service chargé de l'immatriculation des véhicules (article 1 du projet)<sup>31</sup>, la Commission estime :

- que sont établies la nécessité et la légitimité sociales de poursuivre la finalité que la Ministre compétente a expliquée verbalement au Sénat, à savoir la protection des consommateurs (acheteurs et personnes qui font effectuer des travaux à un véhicule par un professionnel) contre la fraude relative au kilométrage ;
- que le projet d'arrêté royal et la loi du 11 juin 2004 tiennent cependant insuffisamment compte des exigences particulières, au regard du principe de légalité, de l'article 22 de la Constitution, de la LVP et de l'avis n° 34.270/1 du 23 janvier 2003 du Conseil d'Etat.
- que l'on n'a pas répondu à l'obligation de reprendre clairement les éléments essentiels du traitement dans la loi du 11 juin 2004, ce qui est de nature à ébranler la légalité du traitement de Car-Pass et des opérations qui s'y rapportent, telles que les fournitures de données et consultations ;
- qu'à l'heure actuelle, les modalités selon lesquelles les responsables respecteront les obligations de transparence du traitement (articles 9, § 1 et 17 de la LVP) n'apparaissent pas clairement ;

---

<sup>31</sup> Voir considérant 23.

- que la réglementation de Car-Pass devrait, d'une part, prévoir des garanties complémentaires afin d'éviter une éventuelle utilisation illégitime des données à caractère personnel des derniers détenteurs de plaques minéralogiques et d'autre part, sanctionner si nécessaire (articles 4 § 1, 2° et 16, § 4 de la LVP).

Vu les remarques formulées dans le présent avis, la Commission de la protection de la vie privée émet un avis défavorable sur le projet d'arrêté royal.

L'administrateur,

Le président,

(sé) Jo BARET

(sé) Michel PARISSE

**Supprimé :**  
Pour copie certifiée conforme :  
Jo BARET  
Administrateur 16.06.2006