



Avis n° 11/2018 du 7 février 2018

Objet : avis sur un projet de décret wallon relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique liée à la circulation des véhicules (CO-A-2017-091)

La Commission de la protection de la vie privée ;

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* (ci-après « la LVP »), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis M. Carlo Di Antonio, Ministre wallon de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité et des Transports, du Bien-être animal et des Zonings, reçue le 19/12/2017 ;

Vu le rapport de Madame Mireille Salmon ;

Émet, le 7 février 2018, l'avis suivant :

I. REMARQUE PREALABLE

1. La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016^[1].
2. Le Règlement, couramment appelé RGPD (Règlement général sur la protection des données), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et sera automatiquement d'application deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.
3. Pour le Règlement, cela signifie qu'à partir du 24 mai 2016 et pendant le délai de deux ans de mise en application, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part une obligation négative, appelée « devoir d'abstention ». Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.
4. Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) d'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

II. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

5. La Commission de la protection de la vie privée (ci-après désignée comme « la Commission ») a reçu, le 19/12/2017, une demande d'avis de Monsieur Carlo Di Antonio, Ministre wallon de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux

^[1] 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)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

publics, de la Mobilité et des Transports, du Bien-être animal et des Zonings, concernant un projet de décret relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique liée à la circulation des véhicules.

III. EXAMEN QUANT AU FOND

6. Seules les dispositions appelant des observations de la Commission au regard des principes de protection des données à caractère personnel font l'objet d'un examen.
7. Les principes de finalité et de proportionnalité de la loi vie privée (article 4 de la LVP), imposent au responsable du traitement de ne collecter des données que pour une ou des finalités déterminées, explicites et légitimes et de ne traiter les données ainsi collectées que de manière compatible avec ces finalités. De plus, seules peuvent être collectées, pour réaliser la ou les finalités poursuivies, des données à caractère personnel adéquates, pertinentes et non excessives. Dans le choix des modalités de traitement permettant d'atteindre la finalité poursuivie, le responsable du traitement devrait également veiller à opter pour celles qui sont les moins attentatoires à la vie privée des personnes concernées. Une ingérence dans le droit à la protection des données des personnes concernées doit en effet être proportionnée au regard de l'utilité et de la nécessité du traitement pour le responsable du traitement.
8. Comme l'intitulé du projet de décret le précise, l'objectif du projet est de lutter contre les polluants atmosphériques et les particules fines liées à la circulation des véhicules en s'alignant au minimum sur les prescrits européens¹.
9. Parmi les mesures envisagées afin d'atteindre cet objectif, le projet de décret prévoit de mettre en place, de manière effective, une ou plusieurs zones de basses émissions (ZBE) sur le territoire wallon. Ces zones sont définies à l'article 1^{er}, 1°, du projet comme « zones dont l'accès aux véhicules motorisés fait l'objet d'une restriction ou interdiction d'accès en fonction des nuisances environnementales causées par ces véhicules ».
10. Le décret en attribue la prérogative aux communes via leur règlement communal. Ce faisant, les communes peuvent proposer l'instauration d'une ou plusieurs zones de basses émissions. Il reviendra néanmoins au Gouvernement, pour assurer la cohérence sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne, d'approuver leurs décisions. Quant au Gouvernement, il est habilité à activer à l'échelle de la Wallonie une zone de basses émissions notamment en cas

¹ Voyez : Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, *JOUE*, 11 juin 2008 et Directive 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE, *JOUE*, 17 décembre 2016

de pics de pollution. Il peut imposer également, tout en s'appuyant sur les autorités communales, la mise en place d'une zone de basses émissions dans les zones ou agglomérations dont les valeurs seuils de polluants atmosphériques sont atteintes. Dans ces zones ne seraient tolérés que les véhicules les moins polluants.

11. Les véhicules essence et diesel immatriculés en Belgique ou à l'étranger sont visés par le programme d'interdiction d'accès. Des exceptions sont néanmoins prévues pour les véhicules prioritaires, les véhicules adaptés au transport de personnes handicapées, etc.
12. Le contrôle de l'interdiction d'accès à une ZBE sera de type visuel. Il consistera dans l'apposition sur le pare-brise d'une vignette autorisant la circulation du véhicule au sein des zones. Cette vignette sera envoyée systématiquement aux propriétaires belges des véhicules autorisés. Les étrangers devront quant à eux en faire la demande.
13. Le contrôle de la zone, notamment en cas de pics de pollution, pourra s'effectuer en complément par une reconnaissance électronique des véhicules circulant dans la zone via des caméras ANPR (automatic number plate recognition). Il implique un suivi par un système informatique qui fait le lien entre la plaque d'immatriculation et les données de la DIV (Direction Immatriculation des véhicules). La Commission rappelle qu'une autorisation d'accès à différentes données de la DIV devra être demandée auprès du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale.
14. En ce qui concerne l'utilisation des caméras ANPR, la Commission rappelle que la loi caméra est applicable. En effet, l'article 2, 4°, de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance prévoit que *« (...) pour l'application de la présente loi, on entend par : caméra de surveillance : tout système d'observation fixe ou mobile dont le but est de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens ou les nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, ou de maintenir l'ordre, et qui, à cet effet, collecte, traite ou sauvegarde des images (...) »*.
15. Afin de permettre la surveillance via le contrôle (automatique) des plaques d'immatriculation, il est prévu à l'article 13 du projet que *« les données pertinentes »* seront recueillies et mises à la disposition de la commune dans une base de données gérée par *« les services mandatés par le Gouvernement »*.

16. Pour constituer la base de données, la Commission estime que le principe de la source authentique² doit être appliqué. Dans le cas présent, la principale source authentique est la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules (DIV). Des données ne figurant pas à la DIV devront vraisemblablement être obtenues directement auprès des personnes concernées, par exemple en cas de demande de dérogation.

17. Les « *données strictement nécessaires et pertinentes* » qui seront recueillies dans la base de données ne sont néanmoins ni déterminées, ni définies dans le projet de décret. Le Gouvernement se réserve la faculté d'énumérer précisément les données appelées à figurer dans la base de données. La Commission ne peut dès lors pas se prononcer sur la proportionnalité des données qui composeront la base de données.

18. Par ailleurs, l'article 13, §4, du projet stipule que « *le Gouvernement détermine comment les données relatives aux véhicules sont recueillies dans la base de données, ainsi que la procédure et les modalités. Il précise les conditions relatives au contenu et au fonctionnement de la base de données* ». La Commission ne peut dès lors se prononcer sur ces éléments à l'heure actuelle.

19. L' article 13 prévoit la durée de conservation des données. Ainsi, le §2 de cet article stipule que « *lorsque les données visées au paragraphe 1^{er}* (NDLR : « les données strictement nécessaires et pertinentes à l'application du présent décret »), *à l'exception des données visées au § 3, ne peuvent pas jouer de rôle substantiel pour prouver une infraction, elles ne sont préservées que trois mois, sauf si les données sont nécessaires dans le cadre d'un examen de suivi ou à des fins historiques, statistiques ou scientifiques dans le respect de la législation relative à la vie privée* ». La Commission estime cette disposition peu claire et le commentaire de l'article ne permet pas non plus de déterminer à partir de quel moment le délai de 3 mois prend cours. Néanmoins, le §3 de l'article 13 est plus compréhensible. En effet, il précise que « *les données liées à l'octroi d'une vignette seront conservées jusqu'à trois mois après l'expiration de la durée de validité des enregistrements en question. Les données fournies par le propriétaire ou le conducteur d'un véhicule en vue de l'obtention d'un droit d'accès peuvent être conservées jusqu'à trois mois après l'expiration de la validité de l'accès obtenu* ».

² Recommandation n° 09/2012 du 23 mai 2012 relative aux sources authentiques de données dans le secteur public

20. Le commentaire de l'article 13 précise que la base légale du traitement de données résultant de la création de la base de données relative à la mise en œuvre des zones de basses émissions est l'article 5, c), de la loi vie privée. La Commission rappelle que l'article 22 de la Constitution prévoit que les exceptions au droit au respect de la vie privée ne peuvent être consenties que par la loi³. La Cour constitutionnelle et le Conseil d'État, section Législation, ont en outre clairement indiqué que l'article 22 de la Constitution⁴ doit être lu tel que le texte l'énonce littéralement. Cette disposition garantit donc à tout citoyen qu'aucune ingérence dans ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue et qu'une délégation à un autre pouvoir n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise par le législateur et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.⁵
21. Le projet de décret règle spécifiquement cette question, ce qui permet de répondre à la condition de forme susmentionnée d'une base légale. La Commission constate cependant que le législateur a omis d'intégrer plusieurs éléments essentiels dans le texte légal. Le projet de décret renvoie aux mesures d'exécution à prendre concernant les spécifications du traitement de données envisagé, à savoir la désignation du responsable du traitement, comment les données relatives aux véhicules sont recueillies dans la base de données, la procédure, les modalités, le contenu et le fonctionnement de la base de données, ... En l'absence de textes concrets, la Commission n'est actuellement pas en mesure d'émettre un avis sur les mesures d'exécution envisagées. La Commission souligne qu'une fois disponibles, les futurs arrêtés d'exécution devront lui être préalablement soumis pour avis afin de pouvoir les confronter aux exigences de la loi vie privée, notamment en matière de proportionnalité. Il est recommandé d'intégrer cette demande d'avis préalable concernant les arrêtés d'exécution dans le texte législatif proprement dit.

³ Loi au sens d'une action normative gérée par une assemblée parlementaire et pas par le pouvoir exécutif.

⁴ En vertu de cet article, *"chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi"*.

⁵ Voir par ex. l'avis du Conseil d'État n° 45 540/1/2/3/4 des 15 et 17 décembre 2008 ; les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 202/2004 du 21 décembre 2004 et n° 95/2008 du 26 juin 2008.

PAR CES MOTIFS,

la Commission,

émet un avis ***favorable*** concernant le projet de décret relatif à la lutte de la pollution atmosphérique liée à la circulation des véhicules, moyennant la prise en compte de ses remarques visant plus particulièrement à :

- introduire la demande d'autorisation requise auprès du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale afin d'accéder à différentes données de la DIV (point 13) ;
- respecter la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance quant à l'utilisation des caméras ANPR (point 14) ;
- mettre en œuvre le principe de la source authentique de données (point 16) ;
- préciser les délais de conservation des données à caractère personnel (point 19) ;
- lui soumettre pour avis les arrêtés d'exécution planifiés en vue notamment du contrôle de la proportionnalité (point 21).

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere