



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 231/2021 du 3 décembre 2021**

**Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet d'ordonnance concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier (CO-A-2021-227)**

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),  
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben;

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 « 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* (ci-après « 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 « LTD »);

Vu la demande d'avis du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles, Monsieur Sven Gatz (ci-après « le Ministre » ou « le demandeur »), reçue le 14 octobre 2021;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar;

Émet, le 3 décembre 2021, l'avis suivant :

## **I. Objet et contexte de la demande d'avis**

1. Le Ministre a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant les articles 22, 27, et 31-35 d'un avant-projet d'ordonnance concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier (ci-après, « le projet ») (CO-A-2021-227).
2. Le projet transpose partiellement la directive (UE) n° 2019/520 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union (refonte) (ci-après, « la directive »)<sup>1</sup>. Cette directive a pour double objectif d' « assurer l'interopérabilité des systèmes de télépéage sur l'ensemble du réseau routier de l'Union, urbain et interurbain, autoroutes, grands ou petits axes routiers, ouvrages divers, tels que tunnels ou ponts, et transbordeurs, et [de] faciliter l'échange transfrontière de données d'immatriculation concernant les véhicules et les propriétaires ou détenteurs de véhicules pour lesquels il y a eu défaut de paiement de tout type de redevance routière dans l'Union »<sup>2</sup>.
3. Quant au premier objectif visé par le projet, la directive vise à mettre en place un système européen de télépéage [SET]<sup>3</sup>.
4. Le deuxième objectif quant à lui, visant l'échange transfrontière de données, n'est pas concerné par le présent projet dès lors qu'il relève de la compétence du pouvoir fédéral. En effet, comme le précise l'exposé des motifs du projet<sup>4</sup>, relèvent de la compétence du pouvoir fédéral, notamment : « Les articles 23 à 25 de la directive 2019/520 relatifs à *l'échange d'informations sur le défaut de paiement des redevances routières*. Les règles prévues dans ces articles, relatives à l'échange transfrontalier d'informations entre États membres, sont similaires à celles existantes, prévues pour certaines infractions routières, et qui exigent également la désignation d'un point de contact national belge ayant accès aux données nationales relatives à l'immatriculation des véhicules. Sur la base de l'article 6, § 4, 3° de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, cette compétence revient à l'État fédéral, avec à nouveau l'obligation d'associer les gouvernements régionaux à l'élaboration de ces règles (italiques ajoutés par l'Autorité) »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette directive est également connue sous l'appellation anglophone « EETS Directive » pour *European Electronic Toll Service Directive*.

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup>, 1., al. 1<sup>er</sup>, de la directive.

<sup>3</sup> Articles 1<sup>er</sup>, 4., et 2, 5°, de la directive.

<sup>4</sup> P. 11.

<sup>5</sup> L'exposé des motifs rappelle encore ce qui suit : « Dans ce contexte, il convient également de noter que le traitement des données relatives à l'immatriculation des véhicules en Belgique relève de la compétence de la Banque Carrefour des Véhicules, créée par la loi du 19 mai 2010. Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la Région de Bruxelles-Capitale

5. En matière de péage routier, différents textes normatifs existent déjà en droit belge. Notamment, la directive européenne originelle<sup>6</sup>, qui a donné lieu dans le contexte d'un péage routier spécifique, à l'adoption d'un accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la construction d'un Partenariat interrégional de droit public ViaPass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
6. Pour une initiative bruxelloise concrète et récente en matière de péage routier, l'Autorité renvoie à son avis n° 186/2021 du 8 octobre 2021 concernant un avant-projet d'ordonnance établissant une taxe de lutte contre la congestion du trafic automobile.
7. Tant la directive que le projet s'appliquent à tous les systèmes de télépéage qui seraient mis en œuvre en Région de Bruxelles-Capitale, à la seule exception des systèmes de péage routier non électroniques et des systèmes de péage de petite envergure, à l'échelon purement local, pour lesquels les coûts de mise en conformité avec les exigences des articles 6 à 40 du projet seraient disproportionnés par rapport aux avantages qui en découleraient<sup>7</sup>.
8. Notamment interrogé à ce sujet, le demandeur confirme que le « type de véhicule dont la circulation est soumise à péage est à déterminer dans la législation à l'origine du péage en place (par exemple : l'actuelle ordonnance de 2015 sur le prélèvement kilométrique sur les poids lourds, qui soumet à la taxe toute utilisation du réseau routier bruxellois par des camions (véhicules de transport de marchandises +3,5T) ». Le demandeur a également confirmé que « Tous les types d'utilisation de la route sont visés par la directive 2019/520 et l'avant-projet d'ordonnance », et clairement affirmé que « [s]ont donc visés tous types de véhicules, et tous types d'utilisation : l'utilisation du réseau routier par un citoyen avec son propre véhicule est donc une situation visée par la directive et l'avant-projet d'ordonnance. Toute mise en place d'un système de télépéage de ce type d'utilisation de la route doit donc pleinement s'inscrire dans les conditions d'interopérabilité imposées par le législateur européen »<sup>8</sup>.

---

ne peut pas, selon les règles de répartition des compétences, y compris le principe de verticalité, désigner celui-ci en tant que point de contact national, ni obliger unilatéralement une autorité fédérale à agir en tant que point de contact national (voir, par exemple, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 2°/2012 du 11 janvier 2012) ».

<sup>6</sup> A savoir, la directive n° 2004/52 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté, que refond la directive concernée par le présent projet.

<sup>7</sup> Article 4, § 1er, du projet. Voir également l'article 1<sup>er</sup>, 2., de la directive.

<sup>8</sup> Le demandeur clarifie encore utilement à ce sujet, ce qui suit : « A noter que l'utilisation du mot « voyageurs » dans la version française de l'article 3, 34°, de l'avant-projet d'ordonnance ne doit pas être considérée comme limitant la portée de la définition à une activité économique de transport de personnes (taxis, autocars). Il s'agit d'une mauvaise traduction du terme 'passagiers' de la version néerlandaise de l'article 2,26) de la directive 2019/520 (dont le texte français utilise quant à lui correctement le terme « personnes »).

9. En schématisant, deux grandes catégories de systèmes de télépéage (électroniques) peuvent être identifiées : ceux nécessitant un « équipement embarqué »<sup>9</sup>, ou « *on board unit* » [OBU], dans le véhicule générant l'obligation de péage, et ceux ne nécessitant pas un tel équipement. Dans cette deuxième hypothèse par exemple, la directive s'applique également à un système de télépéage qui reposerait sur l'utilisation des caméras ANPR<sup>10</sup>.
10. Le scénario envisagé dans l'analyse d'impact communiquée par le demandeur est celui d'un système ayant recours à une OBU. Cette analyse explique que l'OBU est « un appareil électronique muni [...] d'un module GPS pour enregistrer le positionnement (et les déplacements)[,] d'une carte SIM pour la transmission de données numériques [et d'] une entité de calcul pour effectuer quelques fonctionnalités »<sup>11</sup>. **Remarque** : bien que l'Autorité souligne l'utilité de la réalisation d'une telle analyse d'impact, et qu'elle accueille favorablement et avec intérêt le fait que le demandeur y ait procédé dans le cadre du présent dossier, il n'appartient toutefois pas au Centre de connaissances de rendre un avis sur le contenu d'une telle analyse. Ce qui n'exclut pas qu'il puisse s'y référer dans le cadre du présent avis, lorsque cela est utile au propos. L'absence de réaction supplémentaire de l'Autorité quant à cette analyse d'impact ne constitue par conséquent pas, en tant que telle, une acceptation ou une approbation de son contenu.
11. Concrètement, l'utilisateur du SET<sup>12</sup>, en substance l'usager de la route (ou le titulaire du certificat d'immatriculation<sup>13</sup>), conclut un contrat avec un prestataire du SET<sup>14</sup> afin de pouvoir circuler et s'acquitter des péages dus (le péage doit être acquitté par l'utilisateur du SET ou le détenteur du véhicule)<sup>15</sup>. Le prestataire du SET fournira l'OBU à l'utilisateur, il calculera le péage dû (à moins que le

---

*Note : la directive 2019/520 définit le véhicule utilitaire léger afin de circonscrire le champ d'application de la disposition particulière visée en son article 3.6. » (italiques dans le texte original).*

<sup>9</sup> Voir l'article 3, 6°, du projet, et l'article 2, 11, de la directive.

<sup>10</sup> Soit, « *automatic number plate recognition* ». Voir les articles 2, 1), a) (« si nécessaire »), et 2, 10), de la directive. Voir également le considérant n° 12 de la directive.

<sup>11</sup> P. 6.

<sup>12</sup> Voir l'article 3, 13°, du projet (« une personne physique ou morale soumise au péage routier et qui dispose d'un contrat avec un prestataire du SET pour accéder au SET »), et l'article 2, 7., de la directive.

<sup>13</sup> Voir la définition du détenteur du véhicule consacrée dans l'article 3, 20°, du projet, et l'article 2, 27), de la directive. L'article 3, 20°, du projet énonce que le détenteur du véhicule est : « 1° la personne physique ou morale au nom de laquelle le numéro d'immatriculation du véhicule ou le véhicule tracteur est inscrit auprès de l'autorité publique belge ou étrangère en charge de l'immatriculation des véhicules en Belgique ou à l'étranger, ou

2° en l'absence d'immatriculation, la personne qui dispose dans les faits du véhicule.

Par dérogation aux dispositions des points 2° et 3°, le détenteur du véhicule peut, si le véhicule a été mis par son propriétaire de manière permanente ou habituelle à disposition à un tiers par location, leasing ou tout autre contrat, désigner ce tiers en tant que détenteur du véhicule sous réserve d'un accord mutuel. Le détenteur initial du véhicule reste solidairement responsable de la bonne exécution des obligations du tiers susmentionné ».

<sup>14</sup> Voir l'article 3, 9°, du projet, et l'article 2, 6., de la directive. Voir également la définition du concept de « service de péage », consacrée dans l'article 2, 1), de la directive.

<sup>15</sup> Voir l'article 3, 36°, du projet, et les notes de bas de page nos 12-13 pour les définitions des concepts.

percepteur de péages ne s'en charge<sup>16</sup>) et il percevra pour le compte du percepteur de péages<sup>17</sup>, le péage dû. Il transférera ensuite le montant payé au percepteur de péages.

12. La directive définit le concept de « back office », comme « le système électronique central *utilisé par le percepteur de péages*, un groupe de percepteurs de péages qui ont créé une plateforme d'interopérabilité, *ou le prestataire du SET pour collecter, traiter et transmettre les informations* dans le cadre d'un système de télépéage routier » (italiques ajoutés par l'Autorité). Il s'agit par conséquent du système d'information sur la base duquel les données (aussi à caractère personnel) seront collectées dans le contexte du télépéage. L'article 3, 4<sup>o</sup>, du projet définit quant à lui ce même concept de « back-office » comme le système électronique central utilisé pour collecter, traiter et envoyer des informations dans le cadre d'un système de [...] <sup>18</sup> télépéage routier électronique ».

## **II. Examen**

### **II.1. Commentaires relatifs aux articles 22, 27, et 31-35 du projet, au sujet desquels l'avis de l'Autorité est demandé**

#### **II.1.1. Télépéage électronique, approche du projet en matière de protection des données et principe de minimisation des données – articles 34 et 33 du projet**

13. **Article 34 - approche suivie par le projet quant aux éléments essentiels du traitement.** Le projet a une portée « cadre », en ce sens qu'il se limite à transposer (partiellement) la directive et à encadrer de manière générale le télépéage en Région de Bruxelles-Capitale. Autrement dit, il est insuffisant à régler exhaustivement lui-même, le télépéage dans cette région : il doit être complété par des règles spécifiques consacrées dans des ordonnances.
14. Dans son formulaire de demande d'avis, au titre de la description des traitements encadrés par le projet, le demandeur précise ce qui suit :

« L'avant-projet se limite à prévoir un cadre général (transposition directive), que les législations qui mettent en place des systèmes de télépéage doivent détailler.

Dès lors, seuls quelques traitements génériques de données y sont repris, sans en préciser les éléments essentiels :

<sup>16</sup> Voir l'article 5, 7., de la directive.

<sup>17</sup> En l'occurrence, l'entité publique ou privée qui perçoit des péages pour l'utilisation des véhicules dans un secteur du SET en Région de Bruxelles-Capitale, selon l'article 3, 31<sup>o</sup>, du projet. Voir également l'article 2, 3), de la directive.

<sup>18</sup> Le texte du projet comporte une coquille (« de de »).

- 1° tenue de la liste des équipements embarqués invalidés par le prestataire de services et communication au percepteur de péages (= inscrire sur une liste chaque équipement embarqué, relié à l'utilisateur qui en dispose, qui est déclaré invalide, en vue de pouvoir déterminer que le prestataire n'est plus responsable du paiement du prélèvement kilométrique dû en raison d'un trajet réalisé par l'utilisateur avec cet équipement)
  - 2° envoi des données par le prestataire au percepteur pour calculer le péage
  - 3° communication sur demande au percepteur de péages en cas de suspicion de non paiement du péage par un utilisateur
  - 4° communication des données de trafic des utilisateurs pour politiques publiques circulation
- ».

15. Sur le plan de la protection des données, l'exposé des motifs du projet explique encore ce qui suit :

« Il ressort de la pratique de l'Autorité de protection des données que les éléments essentiels de tous traitements de données à caractère personnel relevant d'une intervention publique doivent être décrits.

Etant donné que le traitement de données à caractère personnel dans ce contexte ne s'opère réellement que pour autant qu'il existe une législation sur un système de télépéage routier spécifique qui régit le traitement de données réel et étant donné que *le contenu des éléments essentiels des activités de traitements de données découlant de la directive 2019/520 diffère par système de télépéage routier* (par exemple l'article 10 concernant l'enregistrement des prestataires du SET, l'article 27 concernant la déclaration du péage aux percepteurs de péages ou l'article 33 concernant les données de gestion et de politique du trafic), *les éléments essentiels seront repris dans la législation particulière portant sur un système de télépéage routier spécifique* (par exemple le prélèvement kilométrique) »<sup>19</sup> (italiques ajoutés par l'Autorité).

16. Dans ce contexte, l'**article 34** du projet intitulé « Traitement des données », exprime dans le dispositif du projet, l'approche suivie par celui-ci, et dispose que la « législation introduisant et organisant un système de télépéage routier spécifique, détermine les éléments essentiels du traitement, en ce compris les données à caractère personnel ».

17. Une telle disposition est toutefois juridiquement critiquable pour les trois raisons suivantes :

---

<sup>19</sup> Pp. 27-28.

- Premièrement, elle induit en erreur quant à la situation dans la hiérarchie des normes, du principe juridique qu'elle traduit. Ainsi, c'est en vertu de l'article 22 de la Constitution lui-même (tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle) et des principes de prévisibilité et de légalité que celui-ci consacre, qu'il incombe de prévoir les éléments essentiels des traitements de données dans une norme du rang de loi et en l'occurrence, dans une ordonnance ;
- Deuxièmement, cette disposition n'a pas réellement de portée juridique dans la mesure où une ordonnance ultérieure prévoyant un système de télépéage routier spécifique pourra toujours y déroger explicitement ou implicitement en tant que *lex posterior*. Alors qu'en lien avec le point précédent, il n'appartient en tout état de cause pas au législateur de se départir des principes constitutionnels juste rappelés ;
- Troisièmement, cette disposition induit encore en erreur dans la mesure où **le projet lui-même, participe également à la détermination des éléments essentiels du traitement**, y compris dans la mesure permise au niveau cadre auquel il se situe, en ce qui concerne la finalité des traitements (y compris l'identification des missions d'intérêt public ou obligations légales des entités concernées – prestataire du SET et perceuteur de péages, etc.<sup>20</sup>), les (catégories de) données traitées et les (catégories) de destinataires des données traitées. Autrement dit, l'identification précise et exhaustive des éléments essentiels des traitements de données concernées se dégagera d'une lecture combinée du projet, des ordonnances régissant les systèmes spécifiques de péages et le cas échéant, des arrêtés du Gouvernement qui préciseront ces ordonnances dans la mesure permise par les principes de prévisibilité et de légalité juste rappelés.

18. L'Autorité est par conséquent d'avis que l'article 34 du projet peut être omis. L'exposé des motifs et le présent avis expriment avec suffisamment de clarté que le projet ne suffit pas à lui-même, à déterminer l'ensemble des éléments essentiels des traitements de données concernés. Pour le surplus, l'Autorité ne voit pas de difficulté sur le plan du principe, à ce que les éléments essentiels des traitements de données concernées se dégagent d'une lecture combinée du projet et d'une ordonnance prévoyant un système de péage routier spécifique. Ceci implique en conséquence et logiquement que **le présent avis a une portée partielle et qu'il incombera au demandeur de prendre en compte son actuel projet et d'être cohérent lorsqu'il mettra en place les normes relatives aux systèmes de télépéage spécifiques.**

19. Cela étant précisé, l'Autorité est néanmoins d'avis que **le projet même de portée « cadre », devrait pouvoir aller plus loin** dans la détermination des éléments essentiels des traitements de

---

<sup>20</sup> Voir les considérants nos 38-44.

données. Ainsi, dès lors qu'il définit les missions des acteurs impliqués dans l'écosystème du télépéage électronique (prestataire de service du SET, percepteur de péages, organe de conciliation), il lui est loisible d'imputer à ces acteurs, la **responsabilité** (une responsabilité conjointe et des responsabilités sous-jacentes propres, ou des responsabilités exclusives) des traitements de données qu'ils réalisent aux fins de l'exécution des missions qui leur incombent en vertu du projet<sup>21</sup>.

20. **Principe de minimisation des données.** L'Autorité comprend du projet que les possibilités techniques liées à l'OBU dépendent d'une part, des règles qui sont édictées par la Commission européenne et relatives aux constituants d'interopérabilité, et d'autre part, dépendront de l'ordonnance et des règles l'exécutant qui mettront en place un système de péage spécifique<sup>22</sup>.
21. Cela étant précisé, l'Autorité souhaite attirer l'attention du demandeur, dans ce contexte, d'une part, sur l'application des principes de proportionnalité et de minimisation des données (ce second principe, consacré dans l'article 5, 1., c), du RGPD, étant une expression du premier), et d'autre part, sur l'application des principes de protection des données dès la conception et par défaut consacrés dans l'article 25 du RGPD, qui imposent au responsable du traitement de mettre en œuvre la minimisation des données dès la conception du système de télépéage concerné. Ces principes, qui devront être mis en œuvre dans le cadre de l'encadrement normatif des systèmes de télépéages spécifiques par le demandeur, pourraient cependant déjà, être consacrés dans le présent projet dont la portée en la matière se veut « cadre ».
22. Ainsi concrètement, il a déjà été établi **sur le plan technique**, et le demandeur est invité à se référer à la littérature scientifique existante en la matière<sup>23</sup>, qu'il était possible de mettre en place un système de télépéage dans lequel les données relatives aux trajets (les données de trafic) des utilisateurs concernés sont exclusivement conservées dans l'OBU et ne sont qu'exceptionnellement communiquées aux prestataires pertinents de services de l'écosystème du télépéage, de manière ponctuelle et non systématique. Dans un tel scénario, en principe, aucun trajet ou information de localisation ne quitte l'OBU « en clair », de manière intelligible, et il est impossible pour les autres acteurs de l'écosystème du télépéage électronique de collecter des informations relatives par exemple, à la densité du trafic. La technologie mise en place permet une mise en œuvre efficace du principe de minimisation des données en limitant au strict nécessaire les communications de données à caractère personnel au-delà

---

<sup>21</sup> Voir également les considérants nos 65-67 concernant l'article 22 du projet et la liste des équipements embarqués invalidés.

<sup>22</sup> Plus concrètement quant au premier élément, il convient principalement de se référer à l'article 15 de la directive. Notamment, l'article 15, 4., de la directive dispose que « Au plus tard le 19 octobre 2019, la Commission adopte des actes délégués conformément à l'article 30 afin de fixer les exigences applicables aux constituants d'interopérabilité en ce qui concerne la sécurité et la santé, la fiabilité et la disponibilité, la protection de l'environnement, la compatibilité technique, la sûreté et la protection de la vie privée, ainsi que l'exploitation et la gestion » (italiques ajoutées par l'Autorité).

<sup>23</sup> Voir par exemple Josep Balasch, Alfredo Rial, Carmela Troncoso, Bart Preneel, Ingrid Verbauwhede, Christophe Geuens: PrETP: Privacy-Preserving Electronic Toll Pricing. USENIX Security Symposium 2010: 63-78, disponible sur, [https://www.usenix.org/legacy/events/sec10/tech/full\\_papers/Balasch.pdf](https://www.usenix.org/legacy/events/sec10/tech/full_papers/Balasch.pdf), dernièrement consulté le 3 décembre 2021, pp. 63-78.



de l'utilisateur (la personne concernée). Ces communications peuvent par exemple avoir lieu, de manière ponctuelle, lorsque la personne concernée elle-même entend contester un péage, lorsque le prestataire de services réalise des audits aléatoires afin de vérifier l'utilisation conforme du système de péage (et donc le respect par l'utilisateur, des obligations liées au péage), etc. En synthèse, des données à caractère personnel comportant les trajets (le trafic) de l'utilisateur, ne peuvent être extraites que dans des hypothèses concrètes, pour le reste juridiquement motivées. Ce qui exclut notamment toute centralisation ou circulation systématique des données et tout flux de données non nécessaire. Conséquemment dans ce type de système, la durée de conservation des données dans l'OBU peut en outre être limitée à ce qui est nécessaire à ces fins et par exemple, pas au-delà de paiement non contesté des péages, dans un délai raisonnable.

23. Compte-tenu de l'état de la technique, l'Autorité est d'avis que tout système de télépéage qui s'écarterait d'un tel modèle minimisant au strict nécessaire la collecte des données à caractère personnel, contrarierait les principes de proportionnalité et de minimisation des données.
24. Ces considérations ont en outre un **impact direct sur l'effet qu'est susceptible d'avoir l'article 33 du projet concernant les données de gestion et de politique du trafic** qui pour le reste, appelle, des réserves additionnelles de la part de l'Autorité, développés ci-après<sup>24</sup>.
25. L'article 33 du projet, qui transpose l'article 14, 2., de la directive, dispose que :

« Aux fins de l'exécution de politiques en matière de circulation et de l'amélioration de la gestion du trafic en Région de Bruxelles-Capitale, les prestataires de services de péage communiquent, à première demande, à l'organe désigné par le Gouvernement, les données de trafic concernant leurs clients ».
26. Or dans le cadre d'un système de télépéage tel que celui juste évoqué, conforme au principe de minimisation des données, l'Autorité doute que les données à disposition du prestataire du SET puissent présenter une réelle utilité afin d'appuyer l'exécution des politiques en matière de circulation.
27. Elle insiste encore dans ce contexte, sur le fait que l'article 33 du projet et son équivalent dans la directive ne peuvent être lus de manière telle, qu'ils s'opposeraient à ce que soit mis en place un système de télépéage tel qu'évoqué précédemment, au motif que les données à caractère personnel qu'il génère ne sont pas pertinentes (et donc, ne peuvent pas être traitées) pour l'exécution de politiques en matière de circulation, sauf à violer les principes de finalité (justification d'un traitement originel par la finalité d'un traitement ultérieur de données) et de minimisation des données.

---

<sup>24</sup> Considérants nos 29 et s.

28. Quand bien même les données collectées par le prestataire du SET seraient pertinentes et nécessaires à la mise en œuvre de politiques en matière de trafic, pour peu que d'autres moyens moins attentatoires n'existent pas (tels que la mise en place de caméras de comptage des véhicules à certains endroits), l'Autorité est encore d'avis qu'elles devraient être anonymisées à cette fin. Ce point sera rappelé ci-après, quant à l'article 33 et la manière dont celui-ci est formulé.

29. Car en effet, **l'article 33 du projet appelle en outre les trois commentaires suivants.**

30. Premièrement, il devrait être mieux aligné sur le texte de l'article 14, 2., de la directive en reprenant explicitement une limitation du traitement que celle-ci consacre :

« Les États membres peuvent exiger que les prestataires de services de péage, y compris les prestataires du SET, à la demande des autorités des États membres, fournissent des données de trafic concernant leurs clients, sous réserve de conformité aux règles applicables en matière de protection des données. Ces données ne sont utilisées par les États membres qu'aux fins des politiques en matière de circulation et dans un but d'amélioration de la gestion du trafic, *et elles ne sont pas utilisées pour identifier les clients* » (italiques ajoutés par l'Autorité).

31. Deuxièmement, non seulement les données concernées ne doivent pas être utilisées (traitées) *pour identifier* les clients, mais en outre, l'Autorité ne voit en principe pas pour quelle raison la finalité du traitement justifierait que des données de trafic contenant des données *à caractère personnel*<sup>25</sup> soient communiquées aux fins des politiques en matière de circulation et dans un but d'amélioration de la gestion du trafic. ~~Sans préjudice des commentaires déjà émis~~ En tout état de cause, les données traitées par le prestataire du SET et ~~trafic~~ communiquées à cette fin devraient être rendues anonymes. Ce que doit explicitement prévoir le dispositif du projet (il s'agit d'autoriser dans un premier temps, un traitement d'anonymisation en vue d'une utilisation ultérieure des données rendues anonymes à la finalité pré-exposée). L'Autorité rappelle à cette occasion que ces données pourront en principe être anonymisées dès lors que compte-tenu des commentaires émis par l'Autorité précédemment, le prestataire du SET ne pourra collecter que très peu d'informations au sujet des clients. Il ne s'agit donc pas d'une part, de permettre l'anonymisation de données de localisation, celles-ci ne pouvant en principe être extraites de l'OBU en vertu du principe de minimisation des données, ni d'autre part, de considérer que les données de localisation des clients contenues dans cette dernière peuvent être anonymisées.

---

<sup>25</sup> Pour rappel des données pseudonymisées demeurent des données à caractère personnel, et il n'est *a fortiori* pas nécessaire que la personne concernée soit directement identifiée dans les données, pour que celles-ci soient à caractère personnel.

32. Troisièmement, les données concernées par l'article 33 et surtout la finalité de leur traitement identifiée dans celui-ci, sont trop vagues :

- Le concept de « données de trafic » n'est pas défini et devrait être précisé. Les (catégories de) données à caractère personnel qu'il recouvre (et qui devront être rendues anonymes, selon les développements précédents) doivent être identifiées (il s'agit *a priori*, des déplacements effectués, de leurs moments et de leurs durées, ainsi que du type de véhicules et de ses caractéristiques) ;
- Plus fondamentalement, la finalité, certes prévue par la directive (ce qui n'empêche pas que son projet de transposition doive être plus précis<sup>26</sup>), telle que formulée dans l'article 33 n'est pas assez déterminée. Afin de se conformer aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 22 de la Constitution et 8 CEDH, le demandeur doit identifier dans l'article 33 lui-même les politiques dont il est question, en se référant au(x) cadre(s) normatif(s) assurant leur mise en œuvre.

33. Sur la base des développements précédents, l'Autorité est d'avis qu'en l'état, l'article 33 du projet n'est pas conforme aux principes de prévisibilité, de légalité, de finalité et de proportionnalité. Elle est d'avis que le demandeur dispose d'une alternative :

- Soit il procède à une reformulation significative de l'article 33 compte-tenu des développements précédents, afin de le maintenir dans le projet ;
- Soit il l'omet, et traite la question de la réutilisation des données de trafic aux fins des politiques en matière de circulation de manière spécifique, dans les législations qui mettent en œuvre ces politiques. *Stricto sensu* d'ailleurs, ces traitements de données sont étrangers aux deux objectifs principaux de la directive<sup>27</sup>. Les données collectées dans le cadre de ces objectifs deviennent ici un moyen d'assurer d'autres objectifs consacrés par ailleurs, dans la législation des Etats membres.

34. En tout état de cause, notamment compte-tenu de l'article 14, 2., *in fine*, de la directive, l'Autorité est d'avis que l'article 33 du projet ne pourra pas fonder le traitement des données de trafic à des fins de

---

<sup>26</sup> Le législateur européen ne pouvant bien entendu identifier dans une directive, les politiques des Etats Membres en matière de circulation.

<sup>27</sup> Sauf dans la mesure où ils concerneraient l'évaluation des dispositifs de péages spécifiques eux-mêmes. Voir le considérant n° 2.

répression (administrative ou pénale) dans le cadre des politiques en matière de circulation et dans un but d'amélioration de la gestion du trafic<sup>28</sup>.

### II.1.2. Responsables du traitement – articles 27, 31-33 et 36-37 du projet

35. **Responsables du traitement (articles 27, 31-33 et 36-37).** L'Autorité rappelle (**responsable du traitement – principes**) que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles<sup>29</sup>. Lorsque les finalités et les moyens de traitement sont déterminés par le droit national, « le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit [national] »<sup>30</sup>. Si les Etats membres peuvent préciser l'application des règles du GDPR dans des domaines particuliers afin de garantir en ces domaines la cohérence et la clarté du cadre normatif applicable au traitement de données, ils ne peuvent à ce titre, déroger au RGPD ou se départir des définitions qu'il consacre<sup>31</sup>. En d'autres termes, la désignation d'un responsable du traitement dans la réglementation doit concorder avec le rôle que cet acteur joue dans la pratique. Juger du contraire non seulement contrarierait la lettre du RGPD, mais pourrait également mettre en péril l'objectif qu'il poursuit d'assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques.
36. En l'occurrence, s'agissant de traitements de données fondés sur une obligation légale ou une mission d'intérêt public de l'entité concernée (prestataire du SET, percepteur de péages et organe de conciliation), c'est en principe cette entité qui sera le responsable du traitement des données à caractère personnel nécessaire à la satisfaction de l'obligation légale ou de la mission d'intérêt public qui lui incombe.
37. En outre, l'Autorité rappelle que les responsables du traitement peuvent être conjoints. L'objectif de la définition large du concept de responsable du traitement<sup>32</sup> est d'assurer une protection efficace et

<sup>28</sup> Ce qui n'exclut pas que ces données puissent être accessibles à d'autres autorités publiques sur la base d'autres dispositions légales.

<sup>29</sup> En effet, tant le Comité européen à la protection des données que l'Autorité insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adoptées le 2 septembre 2020, pp. 10 et s (disponible sur

[https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en)) et Autorité de protection des données, « Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats », p.1

([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions\\_RT\\_ST.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf)).

<sup>30</sup> Article 4, 7), du RGPD. Concernant la détermination des obligations respectives des responsables conjoints du traitement, lire également l'article 26, 1., du RGPD.

<sup>31</sup> Lire l'article 6, 3., alinéa 2, et les considérants nos 8 et 10 du RGPD.

<sup>32</sup> Les notions de responsable du traitement et de sous-traitant sont définies à l'article 4, 7) et 8) du RGPD. Lire également l'avis G29 n° 1/2010 « sur les notions de "responsable du traitement" et de "sous-traitant" (WP169) », 16 février 2010.

complète des personnes concernées<sup>33</sup>. Selon les faits, une responsabilité conjointe de traitement peut lier plusieurs acteurs, la personne concernée pouvant alors exercer ses droits à l'égard de et contre chacun d'entre eux<sup>34</sup>. Toutefois, « l'existence d'une responsabilité conjointe ne se traduit pas nécessairement par une responsabilité équivalente [... et a]u contraire, [l]es opérateurs peuvent être impliqués à différents stades du traitement de données et selon différents degrés, de telle sorte que le niveau de responsabilité de chacun d'entre eux doit être évalué en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes du cas d'espèce »<sup>35</sup>. C'est dans « le cadre de ses responsabilités, de ses compétences et de ses possibilités » que le responsable conjoint veillera à la conformité de son activité aux règles de protection des données<sup>36</sup>. Les responsables conjoints du traitement devront conclure un accord entre eux déterminant leurs obligations respectives, « sauf si, et dans la mesure où leurs obligations respectives sont définies » dans le contexte normatif national pertinent<sup>37</sup>.

38. Dans l'écosystème du télépéage (**responsable du traitement – application**), selon la manière dont il entend permettre à la personne concernée d'exercer ses droits, le demandeur fixera une responsabilité conjointe des entités relevant de sa compétence, ou alors, établira des responsabilités individuelles exclusives dans le chef de celles-ci, étant entendu dans cette dernière hypothèse, que chaque responsable du traitement devra informer correctement la personne concernée quant à la question de savoir auprès de quelles entités elle peut exercer ses droits.
39. Concrètement, dans le cadre d'un système de télépéage recourant à une OBU, *la collecte* des données à caractère personnel nécessaires au calcul et à la perception du péage semble intégralement relever de la responsabilité du prestataire du SET. Ce dernier délivre l'OBU et utilise celle-ci en s'appuyant sur les technologies GPS (pour suivi des kilomètres) et mobiles (pour la communication des données de l'OBU vers le prestataire de service) afin de connaître les trajets à facturer. Il réalise ensuite les calculs (ou communique les données nécessaires au percepteur de péages pour que celui-ci réalise lui-même ce calcul) et perçoit pour le percepteur de péages les montants dus. Techniquement, quant à la collecte des données, tout le volet opérationnel semble par conséquent reposer sur le prestataire de SET.
40. Interrogé à ce sujet, le demandeur a répondu que « Oui, la collecte des données repose sur le prestataire de SET ». Selon l'hypothèse concrète, le calcul du péage sera réalisé par le percepteur de péages ou le prestataire de SET. Dans le cadre des questions qui lui ont été posées, le demandeur a

---

<sup>33</sup> CJUE (Gr. Ch.), 13 mai 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. c/ AEPD), aff. C-132/12, considérant n° 34 ; CJUE (Gr. Ch.), 5 juin 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIM c/ WIRTSCHAFTSAKADEMIE SCHLESWIG-HOLSTEIN GMBH), aff. C-210/16, considérant n° 28.

<sup>34</sup> Article 26, 3., du RGPD.

<sup>35</sup> CJUE (Gr. Ch.), 5 juin 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIM c/ WIRTSCHAFTSAKADEMIE SCHLESWIG-HOLSTEIN GMBH), aff. C-210/16, considérant n° 43. Lire également, notamment, G29, Avis n° 1/2010 sur les notions de « responsable du traitement » et de « sous-traitant », 16 février 2010, p. 20.

<sup>36</sup> CJUE (Gr. Ch.), 13 mai 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. c/ AEPD), aff. C-132/12, considérant n° 38.

<sup>37</sup> Article 26, 1., *in fine* du RGPD.

précisé clairement ce qui suit : « Au niveau du péage, le prestataire peut réaliser les missions visées sous l'article 2.1, b), c) et d), de la directive 2019/520 sans réaliser le calcul de la taxe lui-même. Un système dans lequel ce serait le perceuteur de péages qui procéderait au calcul effectif du péage, sur base des données collectées par le prestataire de services que ce dernier lui communique, est donc possible. Dans ce cas, le perceuteur de péages communique ensuite le montant du péage dû au prestataire de services, qui en assure la perception auprès de l'utilisateur »<sup>38</sup>.

41. L'Autorité a par ailleurs également interrogé le demandeur concernant l'hypothèse du télépéage sans OBU et en particulier, quant au recours aux caméras ANPR d'une part, et quant à l'hypothèse visée à **l'article 27, § 2**, du projet, d'autre part, concernant des systèmes de péage « par micro-onde ». Le demandeur a précisé à ce propos, ce qui suit :

« L'hypothèse visée par l'article 27, § 2, de l'avant-projet d'ordonnance vise exclusivement les systèmes de télépéages par micro-ondes de 5,8 GHz (transposition de l'article 8.4 de la directive 2019/520).

Dans de tels systèmes de télépéages, l'infrastructure est effectivement mise en place par le perceuteur de péages. Cette infrastructure consiste en 'capteurs' à micro-ondes de 5,8 GHz, qui permettent, dans un rayon réduit, de détecter les véhicules équipés d'un émetteur-récepteur à micro-ondes et de renvoyer à cet émetteur-récepteur le bornage du véhicule. Ces systèmes sont par exemple utilisés sur les tronçons autoroutiers en France.

Lorsqu'un système de télépéage à micro-ondes est utilisé, il est donc nécessaire que le perceuteur de péages, gestionnaire de l'infrastructure, transmette au prestataire de services les informations liées aux passages des véhicules équipés auprès de lui.

Lorsque le télépéage mis en place se fonde sur des caméras ANPR, la directive ne prévoit pas de disposition sur qui, du perceuteur de péages ou du prestataire de services, met en place le réseau de caméras ANPR.

Rien n'interdit donc qu'un système de télépéage fonctionne sur base de caméras ANPR installées par le prestataire de services. Un exemple pourrait être la mise en place d'un système de télépéage pour utiliser une infrastructure routière déterminée (pont, tunnel) (voir considérant 12) ».

---

<sup>38</sup> Le demandeur donne encore un exemple concret issu du droit positif : « [d]ans le cas du prélèvement kilométrique sur les poids lourds, ce sont bien les prestataires de services qui prennent en charge le volet opérationnel en ce compris le calcul du péage : ils collectent les données au moyen des équipements embarqués qu'ils fournissent à leurs clients, déterminent le montant de la taxe due pour ces trajets, la « facture » à leurs clients, la perçoivent et la redistribuent à la Région de Bruxelles-Capitale ».

42. L'article 27 du projet, concernant les déclarations de péage aux percepteurs de péages, prévoit également des *flux de données à caractère personnel* (dont la finalité est le calcul du péage) entre prestataire du SET et percepteur de péages.
43. Et d'autres dispositions du projet prévoient encore des obligations légales ou missions d'intérêt public à charges des différentes entités impliquées dans le projet<sup>39</sup>.
44. Dans ce contexte, à partir du moment où le projet identifie clairement les missions d'intérêt public et obligations légales de diverses entités, l'Autorité est d'avis qu'il peut aussi identifier les responsabilités conséquentes au regard du traitement de données à caractère personnel. L'Autorité invite par conséquent le demandeur à procéder de la sorte.

### **II.1.3. Obligation de coopérer avec les percepteurs de péages et notification de non-paiement – article 31 du projet**

45. **Article 31 du projet (obligation de coopérer avec les percepteurs de péages et notification du non-paiement du péage routier).** L'article 31, § 1<sup>er</sup>, dispose que « Les prestataires du SET coopèrent avec les percepteurs de péages *et l'organisme désigné par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale* pour identifier les contrevenants présumés à l'obligation de péage routier » (italiques ajoutés par l'Autorité).
46. Avant tout, l'Autorité invite le demandeur à préciser si « l'organisme désigné par le Gouvernement » dans cette disposition est bien ou pas, celui désigné en vertu de l'article 10, § 1<sup>er</sup>, ou s'il s'agit d'un autre organisme désigné spécifiquement pour l'hypothèse visée à l'article 31 (soupçon de non-paiement<sup>40</sup>).
47. Plus fondamentalement ensuite, l'Autorité souligne que cette disposition, qui transpose l'article 5, 8., de la directive, prévoit l'intervention d'une entité supplémentaire dans le cadre de la coopération en vue d'identifier les contrevenants présumés, à savoir l'organisme désigné par le Gouvernement. Alors que l'article 5, 8., de la directive ne vise qu'une coopération (et un échange de données) entre prestataires du SET et percepteurs de péage.

---

<sup>39</sup> Voir l'article 31 du projet et les considérants 45-49 et s. ; l'article 32 du projet et les considérants n° 50 ; l'article 33 du projet et les considérants nos **Error! Reference source not found.**-**Error! Reference source not found.** ; l'article 22 du projet et les considérants nos 65-67 ; les articles 36 et 37 du projet et les considérants nos 71-72.

<sup>40</sup> L'article 3, 26°, du projet définit le « non-paiement du péage routier » comme « l'infraction consistant en le non-paiement par le détenteur du véhicule du péage routier dû dans un État membre, comme prévu dans la réglementation pertinente de cet État membre ».

48. Dans ce contexte, il incombe au demandeur d'une part, de préciser dans le dispositif du projet si cette disposition relative à la coopération peut fonder une communication de données à caractère personnel à et par cet organisme. Si tel est bien le cas, il incombera encore au demandeur de motiver en quoi ce flux de données est bien nécessaire, conformément à l'article 5, 8., de la directive, pour « garantir que les prestataires du SET qui assure le SET [sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale] coopèrent avec les percepteurs de péages dans leurs efforts d'identification des contrevenants présumés ». S'il ne l'était pas, il ne serait pas nécessaire à la réalisation de la finalité poursuivie et partant, ne serait pas licite.
49. L'Autorité souligne enfin que l'ordonnance prévoyant le système de télépéage routier spécifique devra identifier les (catégories de) données à caractère personnel sur la base desquelles il est établi qu'un « non-paiement du péage routier est suspecté » (article 31, § 2, du projet), et une personne est considérée comme un « contrevenant présumé à l'obligation de péage routier » (article 31, § 1, du projet), dans le cadre de l'article 31 du projet.

#### **II.1.4. Fourniture des données par le prestataire du SET – article 32 du projet**

50. **Article 32 du projet (Fourniture de données par le prestataire du SET).** L'article 32, §§ 1<sup>er</sup> et 2 du projet, transpose l'article 5, 9., de la directive, en prévoyant un échange de données à caractère personnel entre prestataires du SET et percepteur de péages, « pour autant que le percepteur de péages en ait besoin pour se conformer à ses obligations envers les autorités fiscales ». Autrement dit, la finalité du transfert de données est liée à la mise en œuvre du droit fiscal.
51. L'article 32, § 1<sup>er</sup>, du projet doit par conséquent être adapté de manière telle qu'il se dégage clairement de celui-ci que la communication des données visées en son point a) également, comme celles visées dans son point b), est limitée par cette finalité.

#### **II.1.5. Droits des personnes concernées – article 35 du projet**

52. **Article 35 du projet (Droits des personnes concernées).** L'article 35 du projet est rédigé comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. Sans préjudice des droits découlant du règlement général sur la protection des données le responsable du traitement veille à ce que les données à caractère personnel soient précises et actualisées et que toutes demandes de rectification et d'effacement des données à caractère personnel des personnes concernées visées à l'article 4, 1), du règlement général sur la protection des données soient traitées, dans les meilleurs délais.



§ 2. Chaque personne concernée visée à l'article 4, 1), du règlement général sur la protection des données peut obtenir, dans les meilleurs délais, des informations concernant les données à caractère personnel stockées qui sont transmises après une demande de communication de données à caractère personnel dans le cas où un défaut de paiement du péage routier visé à l'article 31, paragraphe 2, de la présente ordonnance est présumé, y compris la date de la demande et l'autorité compétente de la région sur le territoire de laquelle ce défaut a été constaté ».

53. Par rapport aux articles 5 et 12 et s. du RGPD, la portée précise du paragraphe 1<sup>er</sup> précité, qui se retrouve également en substance dans l'article 27, 2., al. 1<sup>er</sup>, b), et al. 3, de la directive, n'est pas évidente à identifier de prime abord<sup>41</sup>, de telle sorte qu'elle semble pour partie du moins redondante avec le RGPD et possiblement sans plus-value (juridique) directe sur le plan de la protection des données. Le même commentaire vaut à l'égard du texte de la directive<sup>42</sup>.
54. Cela étant dit, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 35 pourrait toutefois avoir pour objectif et portée de faire des obligations du droit de la protection des données qu'il reprend, une obligation *également au titre du projet*, de telle sorte que des manquements en la matière pourraient aussi avoir des conséquences *au regard de la mise en œuvre du projet lui-même* (et pas seulement dans le cadre normatif du RGPD). Ainsi par exemple, le prestataire du SET qui violerait régulièrement ses obligations en matière de protection des données pourrait être sanctionné d'une manière ou d'une autre, au titre du projet ou d'une ordonnance prévoyant un péage routier spécifique.
55. Si telle était bien l'intention du demandeur, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 35 du projet devrait être maintenu dans le projet, et l'Autorité inviterait le demandeur à s'assurer que d'autres dispositions du projet assortissent bien de conséquences (juridiques) son non-respect, dans le cadre de l'exécution du projet<sup>43</sup>.
56. L'article 35, § 2, vise quant à lui spécifiquement l'hypothèse particulière de l'article 31, § 2, du projet, et présente une plus-value spécifique directe en matière de protection des données. Pour rappel, il

---

<sup>41</sup> Ainsi en vertu du RGPD si les données doivent « si nécessaire », « tenues à jour », il est évident qu'en l'occurrence, elles doivent l'être, il doit également être répondu dans les meilleurs délais aux demandes de la personne concernée, etc.

<sup>42</sup> Les dispositions citées de la directive, qui renvoient aux droits et obligations du RGPD, pourraient avoir la portée particulière de ne pas laisser ouvertes aux Etats membres, les possibilités de dérogations aux droits des personnes concernées qui le sont en théorie, en vertu du RGPD (à supposer toutefois que ces dérogations puissent être justifiées dans le cadre du présent projet, ce qui n'apparaît pas être le cas). Une telle interprétation est toutefois contredite par le 3. de l'article 27 de la directive qui dispose que « Le présent article n'a pas d'incidence sur la possibilité qu'ont les États membres de limiter la portée des obligations et des droits prévus dans certaines dispositions du règlement (UE) 2016/679 conformément à l'article 23 dudit règlement, pour les finalités énumérées au paragraphe 1 de cet article ». L'EDPS n'a malheureusement pas émis de position en la matière qui pourrait contribuer à interpréter la portée de ces dispositions.

<sup>43</sup> Compte-tenu des textes de la directive et du projet, l'Autorité comprend que l'objectif n'est pas de créer un droit au bénéfice des personnes morales. Certes, à l'heure actuelle, les véhicules restent en principe conduit par des conducteurs, de telle sorte que les données de trafic collectées elles-mêmes, peuvent toujours être reliées à une personne physique (au cas où les détenteurs de véhicules ne sont pas des personnes physiques), même dans le cadre professionnel. Il ne peut toutefois être exclu à l'avenir, que des véhicules autonomes pourraient être uniquement reliables à des personnes morales.

viser l'hypothèse dans laquelle le percepteur de péages routier demande des informations au prestataire du SET en cas de suspicion d'un non-paiement du péage<sup>44</sup>.

57. Dans la logique du commentaire qu'elle a déjà émis quant à la responsabilité au regard du traitement de données<sup>45</sup>, l'Autorité est d'avis que cette disposition doit indiquer à quelle(s) entité(s) doi(ven)t s'adresser les personnes concernées et quelle(s) entité(s) doi(ven)t leur communiquer une réponse.

## **II.2. Commentaire d'articles du projet au sujet desquels l'avis de l'Autorité n'était pas demandé**

58. L'Autorité a constaté à la lecture du projet que certaines dispositions justifiaient de sa part des commentaires émis d'initiative.
59. **Article 10, § 2, f), du projet (bonne réputation).** L'article 10, § 2, f), du projet dispose que l'enregistrement d'une entité comme prestataire du SET ne pourra être accordé que si l'entité concernée « jouit d'une bonne réputation ». Cette condition est également consacrée dans l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, f), de la directive.
60. Interrogé quant à la signification de ce concept de bonne réputation, quant à la question de savoir si sur le plan théorique (bien que cela soit certainement très peu probable en pratique), un prestataire du SET pourrait être une personne physique et, en tout état de cause, quant à la question de savoir s'il était envisagé de collecter des données à caractère personnel en vue d'établir si cette condition est rencontrée, le demandeur a répondu ce qui suit :

« Selon nous, il n'est pas admissible qu'une personne physique puisse être un prestataire de services.

### **Justification**

La Décision de la Commission n° 2009/750/CE du 6 octobre 2009 relative à la définition du service européen de télépéage et à ses aspects techniques – qui complétait l'ancienne directive 2004/52/CE du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté (abrogée par la directive 2019/520) – définissait le prestataire du SET comme :

---

<sup>44</sup> Voir les considérants nos 45-49.

<sup>45</sup> Voir considérant n° 38.

' Article 2, b) : « prestataire du SET » : « une **personne morale** qui satisfait aux exigences de l'article 3 et est enregistrée dans l'État membre où elle est établie, qui donne accès au SET à un utilisateur du SET ' – *juridische entiteit* en néerlandais, *legal entity* en anglais

Cette Décision a été abrogée par le Règlement d'Exécution (UE) 2020/204 de la Commission du 28 novembre 2019 relatif à des obligations détaillées incombant aux prestataires du service européen de télépéage, au contenu minimal de la déclaration de secteur de service européen de télépéage, aux interfaces électroniques, aux exigences applicables aux constituants d'interopérabilité, et abrogeant la décision 2009/750/CE. Ce Règlement ne prévoit plus de définition, car celle-ci est directement contenue dans la directive 2019/520.

La Directive 2019/520 définit :

- le prestataire de services comme : 'une **entité juridique** qui fournit des services de péage dans un ou plusieurs secteurs du SET pour une ou plusieurs classes de véhicules;' (article 2, 2)) - *juridische entiteit* en néerlandais, *legal entity* en anglais
- le prestataire de SET comme : 'une entité qui, en vertu d'un contrat distinct, donne accès au SET à un utilisateur du SET, transfère les péages au percepteur de péages concerné et qui est enregistrée par son État membre d'établissement'.

En revanche, pour la définition de l'utilisateur du SET, la directive précise qu'il s'agit de toute 'personne physique ou morale' (article 2, 6)).

De ces dispositions, 2 interprétations semblent possibles :

- 1° La notion d'entité juridique vise uniquement les personnes morales, le terme 'entité' étant compris de manière plus restrictive que 'personne' ;
- 2° La notion d'entité est à comprendre de manière large, comme visant toute personne disposant de la personnalité juridique, englobant les personnes physiques et les personnes morales<sup>[46]</sup>.

A notre estime, c'est la 1<sup>ère</sup> interprétation qui doit être retenue, à défaut pour le législateur européen d'avoir explicitement indiqué, dans les travaux préparatoires de la directive 2019/520, avoir voulu étendre la portée de la définition de 'prestataire du SET' auparavant contenue dans la directive 2004/52 telle qu'exécutée par la Décision de la Commission dont l'objet était de définir la notion-même de 'service européen de télépéage'.

---

<sup>46</sup> L'Autorité note aussi qu'une « entreprise » peut être vue comme une « entité juridique », or une entreprise peut être une personne physique ou morale.

En pratique, il nous apparaît impossible pour une personne physique d'exercer des activités de prestation de services de péage, au vu des très nombreuses exigences nationales et européennes en vigueur et de leur ampleur (obligation d'activités dans plusieurs Etats membres, capacités financières particulièrement solides, complexité de la technologie, etc.) » (italiques, gras et souligné dans le texte original).

61. L'Autorité se rallie dans ce contexte à l'interprétation défendue par le demandeur, qui est le mieux placé pour identifier le champ d'application matériel du texte normatif relevant de sa compétence, et prend par conséquent acte du fait que le prestataire du SET ne peut être qu'une personne morale.
62. Cela étant, cette constatation n'épuise pas les questionnements de l'Autorité. Ainsi, il n'est pas non plus exclu en théorie, que le *screening* récurrent<sup>47</sup> d'une personne morale quant à sa réputation repose, du moins partiellement, sur le traitement de données à caractère personnel, par exemple, relatives aux administrateurs, aux actionnaires, etc., ce cette personne morale.
63. En l'état du projet, à défaut de préciser ce que recouvre le concept de « bonne réputation » et les (catégories de) données à caractère personnel qui seraient traitées afin de l'évaluer, la vérification de la condition consacrée dans l'article 10, § 2, f), du projet ne pourra pas fonder le traitement de données à caractère personnel. Sur cette problématique, l'Autorité invite le demandeur à se référer à son avis n° 155/2021 du 10 septembre 2021 concernant un avant-projet d'arrêté royal relatif au statut et au contrôle des prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales et des prestataires de services de portefeuilles de conservation.
64. **Articles 11, 13 et 14 du projet (registre et déclaration SET).** Interrogé à ce sujet, le demandeur a confirmé que les déclarations de secteur SET (une déclaration publiée) visées aux articles 13 et 14 du projet, et le registre SET (un registre électronique accessible au public) visé à l'article 11 du projet, ne comportent pas de données à caractère personnel. L'Autorité en prend acte.
65. **Article 22 du projet (liste des équipements embarqués invalidés).** L'article 22 du projet prévoit que le prestataire du SET tient une liste des équipements embarqués invalidés mais ne définit pas ce que constitue cette liste. Il apparaît dans l'analyse d'impact que sont en cause les utilisateurs qui « ne sont pas en règle ». Dans son formulaire de demande d'avis, le demandeur précise ce qui suit :

« (= inscrire dans un liste chaque équipement embarqué, relié à l'utilisateur qui en dispose, qui est déclaré invalide, en vue de pouvoir déterminer que le prestataire n'est plus responsable

---

<sup>47</sup> Les conditions consacrées dans l'article 10, § 2, du projet feront par ailleurs l'objet d'une vérification annuelle.

du paiement du prélèvement kilométrique du en raison d'un trajet réalisé par l'utilisateur avec cet équipement) ».

66. L'Autorité a interrogé le demandeur afin de déterminer quelle est la finalité de cette liste (celle-ci est-elle exclusivement limitée à l'objectif visé au § 4, de l'article 22, à savoir une limitation de la responsabilité du prestataire du SET ?), ce que doit contenir cette liste et comment celle-ci est établie (collecte propre du prestataire de SET ; à partir de quelles informations ; dans quels cas ? – si le système détecte une opération non autorisée ? ; etc.) ? Le demandeur a répondu ce qui suit :

« La finalité de cette liste vise à permettre au prestataire de services de renseigner au percepteur de péages tous les équipements embarqués qu'il a déclaré invalides, afin de ne plus être tenu responsable de la perception de la taxe pour les trajets réalisés par ses utilisateurs avec cet équipement embarqué.

L'article 22, § 1<sup>er</sup>, de l'avant-projet d'ordonnance précise que cette liste consiste en une « liste des équipements embarqués invalidés ***liés à leurs contrats de SET et aux utilisateurs du SET*** avec qui il a conclu un contrat de prestation de services », c'est-à-dire que, pour chaque équipement embarqué invalidé sont renseignés : (1) le contrat de prestation de services concerné, (2) l'utilisateur qui a conclu ce contrat de prestation de services et (3) l'identification du véhicule dans lequel l'équipement embarqué invalidé a été installé.

Cette liste est établie directement par le prestataire de services, et contient tous les équipements embarqués qui ne répondent plus aux exigences ou dont l'activation est suspendue.

Voir par exemple l'article 12, § 3, de l'ordonnance du 29 juillet 2015 instaurant un prélèvement kilométrique sur les poids lourds :

Un équipement embarqué peut être invalidé lorsque :

« 1° l'utilisateur ne satisfait pas à ses obligations de paiement à l'égard du prestataire de services telles que déterminées par le contrat de prestation de services;

2° le cas échéant, l'utilisateur n'a pas mis à disposition de moyen de paiement garanti ou de moyen de paiement garanti suffisant;

3° l'utilisateur fait un usage de l'OBU qui est contraire au mode d'emploi mis à disposition par le prestataire de services;

4° l'utilisateur néglige de signaler un défaut à l'OBU;

5° l'utilisateur ne suit pas les instructions du prestataire de services en vue du remplacement ou de la réparation de l'OBU défectueux » (gras, italiques et souligné dans le texte original).

67. L'Autorité comprend au regard de la réponse fournie par le demandeur que c'est aux règles spécifiques régissant le péage routier concerné qu'il appartiendra de spécifier dans quelles conditions un équipement embarqué peut être invalidé par le prestataire du SET, et que la finalité poursuivie est bien limitée à ce que vise le paragraphe 4 de l'article 22 (limitation de la responsabilité du prestataire du SET).
68. Pour le surplus, et toujours compte-tenu de cette réponse, dès lors que les (catégories de) données reprises dans la liste des équipements invalidés apparaissent être les mêmes quel que soit le péage routier concerné, le projet ou un arrêté du Gouvernement pris en exécution de celui-ci devrait identifier quelles sont ces (catégories de) données (à savoir « (1) le contrat de prestation de services concerné, (2) l'utilisateur qui a conclu ce contrat de prestation de services et (3) l'identification du véhicule dans lequel l'équipement embarqué invalidé a été installé »).
69. **Article 25, § 2, du projet (encouragement de l'utilisation des péages électroniques).** L'article 25, § 2, du projet prévoit la possibilité de réduction ou restitutions pour « encourager l'utilisation des péages électroniques »<sup>48</sup>. L'Autorité a interrogé le demandeur quant à ce que constituait l'alternative qui est envisagée dans cette disposition. S'agirait-il par exemple de viser l'hypothèse où deux types de péages sont possibles, l'un par exemple, via vignette, et l'autre, via OBU ? Le demandeur a répondu ce qui suit :

« L'hypothèse envisagée est en effet celle où un système de télépéage cohabiterait avec un système de péage non électronique. La disposition vise à encourager l'utilisation du système de télépéage au dépend du système de péage non électronique.

L'article 6.5 de la Directive 2019/520 permet d'encourager l'utilisation des systèmes de télépéage :

'Le péage demandé par les percepteurs de péages aux utilisateurs du SET ne doit pas excéder le péage national ou local correspondant. Cela est sans préjudice du droit des États membres d'accorder des réductions ou remises pour encourager l'utilisation du télépéage. Toute réduction ou remise accordée par un État membre ou un percepteur de péages aux utilisateurs d'un équipement embarqué est transparente, annoncée publiquement et proposée, dans les mêmes conditions, à tous les clients des prestataires du SET' ».

---

<sup>48</sup> Le caractère « électronique » des systèmes de télépéage concernés découle de l'article 2, 10), de la directive.

70. L'Autorité attire l'attention du demandeur dans ce contexte, sur l'importance que de tels incitants ne puissent pousser les personnes concernées à choisir une option de péage électronique qui ne garantirait pas un niveau comparable de protection des données, compte-tenu des obligations consacrées dans la directive et les normes qui la transposeront, et serait sensiblement plus attentatoire à leurs droits et libertés<sup>49</sup>.
71. **Articles 36 et 37 du projet (organe de conciliation).** Interrogé quant à la question de savoir si l'organe de conciliation sera amené à traiter des données à caractère personnel relatives *aux utilisateurs* du SET, le demandeur a répondu que tel n'était pas le cas. Le demandeur a également souligné ce qui suit : « [I]es missions de l'organe de conciliation ne concernent pas les relations entre les utilisateurs et les prestataires de services / percepteurs de péage. Elles concernent exclusivement les relations entre les (candidats-) prestataires de services et les percepteurs de péage ». Les missions de l'organe de conciliation sont définies avec suffisamment de clarté dans le projet, de telle sorte que la finalité des traitements de données qui seront réalisés par celui-ci est suffisamment déterminée. L'Autorité en prend acte et le projet ne nécessite donc aucun commentaire particulier à cet égard.
72. Quant aux responsabilités au regard du traitement de données à caractère personnel toutefois, le projet pourrait préciser que l'organe de conciliation est responsable du traitement de données nécessaires à l'exécution des missions lui incombant en vertu du projet<sup>50</sup>.

**Par ces motifs,**

**L'Autorité est d'avis que,**

1. L'article 34 du projet doit être omis compte-tenu des problèmes juridiques qu'il soulève. En l'occurrence, les éléments essentiels des traitements de données concernés se dégageront d'une lecture combinée du projet et d'une ordonnance prévoyant un système de péage routier spécifique. Ceci implique en conséquence et logiquement que le présent avis a une portée partielle et qu'il incombera au demandeur de prendre en compte son actuel projet et d'être cohérent lorsqu'il mettra en place les normes relatives aux systèmes de télépéage spécifiques (**considérant nos 13-18**) ;

Plus fondamentalement, l'Autorité insiste sur l'importance de mettre en place des systèmes de télépéage électroniques qui, compte-tenu de l'état de la technique, sont conformes aux principes de proportionnalité, dont le principe de minimisation des données, et aux principes

---

<sup>49</sup> Pour une réflexion s'inscrivant dans la même logique, voir l'avis de l'Autorité n° 116/2020 du 6 novembre 2020 concernant une proposition de décret relatif à la compensation entre les quantités d'électricité prélevées et injectées sur le réseau et à l'octroi de primes pour promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie et la production d'électricité ainsi que sur la proposition de décret relatif à l'octroi d'une prime pour l'installation d'équipements de mesure et de pilotage, considérant n° 22.

<sup>50</sup> Voir également à ce sujet les considérants nos 35-44.

de protection des données dès la conception et par défaut. Il n'est notamment pas justifiable, compte-tenu de ces principes, sous réserves de situations ponctuelles et juridiquement justifiées, que les données relatives aux trajets des utilisateurs quittent l'OBU. Ces principes ont également un effet direct sur la portée que pourrait avoir l'article 33 du projet (sans préjudice des autres commentaires réalisés à son sujet) quant à la réutilisation des données de « trafic » des clients aux fins de politiques en matière de circulation (**considérants nos 20-28**) ;

2. Cela étant rappelé, au regard du contenu du projet et des réponses fournies par le demandeur aux interrogations de l'Autorité, le projet devrait pouvoir déterminer les responsabilités des entités impliquées dans l'écosystème du télépéage au regard du traitement de données à caractère personnel (**considérants nos 35-44**) ;

3. Il incombe au demandeur d'une part, de préciser dans le dispositif du projet si la coopération visée à l'article 31 peut fonder une communication de données à caractère personnel à et par l'organisme à désigner par le Gouvernement. Si tel est bien le cas, le demandeur devra encore motiver en quoi ce flux de données est bien nécessaire, conformément à l'article 5, 8., de la directive, pour « garantir que les prestataires du SET qui assure le SET [sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale] coopèrent avec les percepteurs de pages dans leurs efforts d'identification des contrevenants présumés » (**considérants nos 45-48**) ;

4. L'article 32, § 1<sup>er</sup>, du projet doit être adapté de manière telle qu'il se dégage clairement de celui-ci que la communication des données visées en son point a) également, comme celles visées dans son point b), est limitée par cette finalité (**considérants nos 50-51**) ;

5. L'article 33 du projet doit être significativement modifié ou abandonné au profit de dispositions spécifiques dans les législations régissant les politiques en matière de circulation concernées. En outre dans ce contexte, doit être envisagée l'anonymisation des données, à supposer que celles-ci puissent être nécessaires en vue du soutien de la politique concernée (**considérants nos 29-34**) ;

6. La portée de l'article 35, § 1<sup>er</sup>, doit être clarifiée quant à la plus-value qu'elle apporte par rapport aux règles déjà consacrées dans le RGPD, et le § 2 de cet article doit identifier auprès de quelle entité la personne concernée peut obtenir les informations concernées (**considérants nos 52-57**) ;



**7.** En l'état du projet, la condition de « bonne réputation » consacrée dans l'article 10, § 2, f), du projet ne pourra pas fonder le traitement de données à caractère personnel (**considérants nos 52-57**) ;

**8.** Sur la base des réponses fournies par le demandeur, les déclarations de secteur SET visées aux articles 13 et 14 du projet, et le registre SET visé à l'article 11 du projet, ne comportent pas de données à caractère personnel (**considérant n° 64**) ;

**9.** Sur la base des réponses fournies par le demandeur, c'est aux règles spécifiques régissant le péage routier concerné qu'il appartiendra de spécifier dans quelles conditions un équipement embarqué peut être invalidé et apparaître dans la liste visée à l'article 22 du projet, et dès lors que les (catégories de) données reprises dans la liste des équipements invalidés apparaissent être les mêmes quelle que soit le péage routier concerné, le projet ou un arrêté du Gouvernement pris en exécution de celui-ci devrait les identifier (**considérants nos 65-68**) ;

**10.** Concernant l'article 25, § 2, du projet, l'encouragement financier de l'utilisateur de la route à choisir un système de télépéage électronique lorsqu'un choix existe entre ce type de système et un système non électronique, ne doit pas pousser les personnes concernées à choisir une option de péage électronique qui ne garantirait pas un niveau comparable de protection des données, compte-tenu des obligations consacrées dans la directive et les normes qui la transposeront, et serait sensiblement plus attentatoire à leurs droits et libertés (**considérants nos 69-70**).

Pour le Centre de Connaissances,  
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice