



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 186/2021 du 8 octobre 2021**

**Objet: Avant-projet d'ordonnance établissant une taxe de lutte contre la congestion du trafic automobile (CO-A-2021-170)**

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 et Bart Preneel ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « 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 de Monsieur Sven Gatz, Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et de la Promotion du Multilinguisme reçue le 23 juillet 2021 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 16 septembre 2021 ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar ;

Émet, le 8 octobre 2021, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE ET CONTEXTE

1. En date du 23 juillet 2021, le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et de la Promotion du Multilinguisme de la Région de Bruxelles-Capitale, Monsieur Sven Gatz, (ci-après « le demandeur ») a sollicité l'avis de l'Autorité sur un avant-projet d'ordonnance du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale *établissant une taxe de lutte contre la congestion du trafic automobile* (ci-après « le projet »).
2. Il ressort de l'Exposé des motifs que ce projet vise à lancer « *une taxe intelligente appelée SmartMove* » afin de lutter contre la congestion du trafic dans la Région de Bruxelles-Capitale. Elle repose sur le principe selon lequel les utilisateurs des véhicules « *doivent payer les coûts des embouteillages qu'ils provoquent, à savoir les coûts économiques, les coûts sanitaires et environnementaux de la pollution atmosphérique et les coûts résultant des accidents de la route.* » L'objectif politique est de lutter contre la congestion du trafic automobile en adoptant une taxe qui est fonction, non plus de la simple détention d'un véhicule, mais de son utilisation réelle, individualisée à chaque redevable. L'Exposé des motifs ajoute qu'« *[e]n pratique, les conducteurs payeront plus aux heures de pointe, moins aux heures creuses et rien la nuit, les week-ends et les jours fériés. En outre, il est tenu compte de la capacité financière des redevables en prévoyant que le tarif varie en fonction de la puissance moteur du véhicule. Cette variation en fonction de la puissance du véhicule a aussi pour objectif de décourager l'utilisation de véhicules tels que les SUV qui, en milieu urbain, n'est pas toujours souhaitable* ».
3. Le projet détermine ainsi, à son article 3, que « *la taxe est due en raison de la congestion du trafic occasionnée par un véhicule du fait de l'usage par celui-ci d'une route soumise à la taxe* » et que la taxe « *n'est pas due lorsque le véhicule circule sur une route soumise à la taxe pendant les plages de non-congestion habituelle du trafic fixées comme suit :*
  - *du lundi au vendredi : de 00h00 à 07h00 et de 19h00 à 24h00 ;*
  - *les samedi et dimanche ainsi que les jours fériés : de 00h00 à 24h00* ».
4. L'article 4 du projet définit le redevable comme étant, en principe, le conducteur au moment où les kilomètres donnant lieu à la taxe ont été parcourus. Il prévoit deux exceptions à ce principe, à savoir lorsque le détenteur met le véhicule à disposition de ses employés et lorsque le véhicule est détenu dans le cadre d'un contrat de leasing. Dans ces deux cas, le redevable peut être respectivement le détenteur du véhicule et le preneur de leasing.
5. Le projet laisse le choix au redevable entre :

- une taxe variable liée à l'utilisation réelle qu'il fait de son véhicule sur la base du nombre de kilomètres parcourus sur une route soumise à la taxe, aux moments où la taxe est due (ventilée selon les heures de forte congestion habituelle et de faible congestion habituelle) ainsi que des trajets, qui sont enregistrés au moyen d'un équipement embarqué<sup>1</sup> (articles 7 et 15) (ci-après « la taxe variable » ou « la taxe kilométrique »), et
  - une taxe forfaitaire (daypass), qui est fondée sur le simple fait d'utiliser une route soumise à la taxe (et sans lien donc avec son utilisation réelle de la route) (articles 8 et 12) (ci-après « la taxe forfaitaire » ou « daypass »).
6. Préalablement à l'utilisation d'un véhicule<sup>2</sup> sur une route soumise à la taxe à un moment où la taxe est due, le redevable devra acquérir un daypass auprès de l'administration fiscale ou d'un distributeur<sup>3</sup> s'il opte pour la taxe forfaitaire (article 10, 1<sup>o</sup>) ou conclure un contrat de prestation de services avec le prestataire de services de son choix<sup>4</sup> lorsqu'il opte pour la taxe variable (article 10, 2<sup>o</sup>). Si le redevable choisit la taxe forfaitaire, il peut préalablement à l'acquisition de son daypass s'enregistrer auprès de l'administration fiscale (article 11). Le projet prévoit également des exonérations au paiement de la taxe pour les personnes à mobilité réduite ou avec un handicap (article 9).
7. Le projet prévoit à l'article 25 que le contrôle du respect de l'ordonnance en projet et des arrêtés pris pour son exécution peut être effectué au moyen de caméras ANPR (Automatic number-plate recognition) qui seront intégrées à la plateforme bruxelloise de vidéoprotection créée par l'ordonnance du 28 mai 2015 *créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale et créant l'Ecole régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours – Brusafe* (ci-après « l'ordonnance Brusafe »).

---

<sup>1</sup> L'article 2, 7<sup>o</sup> du projet définit « l'équipement embarqué » comme suit : « l'ensemble complet de composants matériels et logiciels devant être utilisés dans le cadre du service de péage, qui est installé ou transporté à bord d'un véhicule afin de recueillir, stocker, traiter, recevoir et transmettre des données à distance, soit en tant que dispositif séparé soit en tant qu'équipement intégré dans le véhicule, pour permettre le calcul de la taxe ».

<sup>2</sup> Sont visés les véhicules à moteur destiné ou utilisé pour le transport par route de passagers, les véhicules à moteur destiné ou utilisé pour le transport par route de marchandises et d'une masse maximale autorisée inférieure ou égale à 3,5 tonnes, certains cyclomoteurs et motocyclettes, les véhicules zéro émissions et les véhicules hybrides (article 2, 15<sup>o</sup>, 16<sup>o</sup> et 17<sup>o</sup>).

<sup>3</sup> Aux termes de l'article 2, 21<sup>o</sup>, du projet, un distributeur est « la personne qui propose à la vente des daypass au nom et pour le compte de l'administration fiscale ».

<sup>4</sup> Dans la mesure où la taxe variable correspond à la définition de péage au sens de la directive (UE) 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*, elle doit pour sa perception être ouverte au marché. Le projet définit ainsi à l'article 2, 5<sup>o</sup>, le « prestataire de services » comme suit : « prestataire de services : toute entité juridique acceptée par le percepteur de péages sur son secteur de SET qui offre aux redevables un service de calcul, de facturation, de perception et de transfert de la taxe variable au percepteur de péages sur la base de données enregistrées par un équipement embarqué » et à l'article 2, 13<sup>o</sup> le « prestataire de service principal » comme suit : « un prestataire de services ayant des obligations spécifiques, comme l'obligation de signer des contrats avec tous les redevables intéressés, ou des droits spécifiques, comme le droit à une rémunération spécifique ou à un contrat de longue durée garanti, différents des droits et obligations des autres prestataires de services ».

8. Le projet prévoit également la création d'une base de données comprenant des données communiquées à l'administration fiscale par le redevable, le prestataire de services, le distributeur et provenant également de diverses sources (dont notamment des sources authentiques), afin de permettre à ladite administration d'établir, de percevoir et de recouvrer la taxe, de contrôler le respect de l'ordonnance en projet et de calculer l'impact environnemental visé à l'article 38, §2 (lorsque le redevable a opté pour la taxe variable si le prestataire de services est l'administration fiscale) (articles 45 et 47).
  
9. La mise en place d'un système de taxation, tel que celui visé par le projet, engendre des traitements de données à caractère personnel au sens du RGPD, pour autant que le redevable de la taxe soit une personne physique, et ce, à plusieurs niveaux :
  - traitement des exonérations (article 9) ;
  - enregistrement facultatif préalable à l'acquisition du daypass (article 11) ;
  - acquisition du daypass (article 12);
  - conclusion du contrat de prestation de service (et mise à disposition de l'équipement embarqué) (article 13) ;
  - enregistrement des trajets et du nombre de kilomètres parcourus sur les routes soumises à la taxe aux moments où la taxe est due au moyen de l'équipement embarqué et communication des données au prestataire de services (article 15);
  - contrôle du respect des obligations imposées par le projet au moyen des caméras ANPR et du croisement des données de ces caméras avec les données contenues dans la base de données relatives aux véhicules en ordre de daypass, qui ont activé l'équipement embarqué ou qui sont exonérés (articles 25, 45 et 47) ;
  - communications des données à l'administration fiscale par le distributeur et le prestataire de services (articles 41 et 42).
  
10. La demande d'avis porte sur les dispositions suivantes du projet : 9, §1, 5° et 6°, §§2 et 3 ; 11 à 13 ; 15 ; 20-21 ; 24 - 25 ; 38,§2 ; 41-42 ; 44 à 47, et 52 à 55.
  
11. **Le présent avis se limite toutefois à une analyse du caractère nécessaire et proportionné du système de taxation tel qu'envisagé par le projet, dans la mesure où un examen des dispositions susmentionnées semble prématuré en l'état actuel du projet au motif que ledit système apparaît disproportionné pour atteindre l'objectif poursuivi**, qui est d'établir une taxe kilométrique afin de lutter contre la congestion

du trafic automobile dans la région bruxelloise. A titre illustratif, l'Autorité renvoie à quelques articles desquels il ressort qu'il est possible de mettre en place un système de taxation kilométrique impliquant des traitements de données à caractère personnel qui sont moins intrusifs dans les droits et libertés des personnes concernées<sup>5</sup>.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE**

### **A. Remarques préalables sur les principes de légalité, de prévisibilité, de nécessité et de proportionnalité**

12. L'enregistrement des trajets effectués par le redevable au moyen d'un équipement embarqué et la communication des données y relatives à l'administration fiscale, la tenue d'une base de données comprenant des données, notamment relatives à la santé et provenant de sources diverses ainsi que le croisement de ces données avec les données collectées par les caméras ANPR, constituent, parmi les traitements de données engendrés par la mise en place du système de taxation SmartMove, des traitements de données donnant incontestablement lieu à une ingérence importante dans les droits et les libertés des personnes concernées.
13. L'Autorité rappelle que toute ingérence dans le droit au respect de la protection des données à caractère personnel, en particulier lorsque l'ingérence s'avère importante comme c'est le cas en l'espèce, n'est admissible que si elle est encadrée par une norme suffisamment claire et précise et dont l'application est prévisible pour les personnes concernées. Ainsi toute norme encadrant des traitements de données à caractère personnel, en particulier lorsque ceux-ci constituent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision, de sorte qu'à sa lecture, les personnes concernées puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements de données sont autorisés.
14. Outre cette exigence de légalité, une ingérence dans le droit au respect de la privée et dans le droit à la protection des données à caractère personnel n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit et qui doit par nature guider toute disposition légale encadrant un traitement de données à caractère personnel. L'auteur d'une telle norme doit être à même de démontrer la réalisation de cette analyse préalable de nécessité et de proportionnalité.

---

<sup>5</sup> Voir à cet égard, notamment, R. Jardí-Cedó, M. Mut-Puigserver, J. Catsellà-Roca, M. Magdalena et A. Viejo, « *Privacy-preserving Electronic Road Pricing System for Multifare Low Emission Zones* », in Proceedings of the 9th International Conference on Security of Information and Networks, 2016, pp. 158 - 165 et J. Balasch, A. Rial, C. Troncoso, B. Preneel, I. Verbauwhede, and C. Geuens. Pretp, "Privacy-preserving electronic toll pricing", in USENIX Security Symposium, pp. 63-78, 2010

15. Le principe de nécessité requiert non seulement d'évaluer l'efficacité du traitement envisagé aux fins de l'objectif poursuivi mais aussi de déterminer si ce traitement tel qu'il est envisagé constitue la voie la moins intrusive pour atteindre cet objectif.
16. Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut par ailleurs encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées ; en d'autres termes, il y a lieu de vérifier que les inconvénients causés par le traitement tel qu'il est envisagé ne sont pas démesurés par rapport à l'objectif poursuivi.

## **B. Quant à l'objectif poursuivi par le projet**

17. Il ressort de l'article 3 du projet que la taxe est due en raison de la congestion du trafic occasionnée par un véhicule qui utilise une route soumise à la taxe pendant les moments qui sont considérés par le projet comme étant de congestion habituelle du trafic, soit de 7h00 à 19h00, du lundi au vendredi, exceptés les jours fériés. L'article 7 du projet prévoit que les heures de forte congestion habituelle sont entre 7h00 et 10h00 ainsi qu'entre 15h00 et 19h00 et que les heures de faible congestion habituelle sont entre 10h00 et 15h00.
18. L'objectif poursuivi par le système de taxation SmartMove apparaît donc de façon évidente comme étant la lutte contre la congestion du trafic sur le réseau routier de la région de Bruxelles-Capitale<sup>6</sup> du lundi au vendredi de 7h00 à 19h00, exceptés les jours fériés.
19. Or, il ressort de certaines dispositions du projet que l'objectif poursuivi ne semble pas exclusivement être la lutte contre la congestion du trafic en incitant les conducteurs à faire des choix de mobilité responsables. En effet, certaines dispositions ou mesures semblent plutôt répondre à des préoccupations d'ordre environnemental.
20. Ainsi, d'une part, l'article 38, §2 du projet permet à l'administration fiscale, en tant que prestataire de services principal<sup>7</sup>, d'indiquer au redevable de la taxe variable, « *l'impact*

---

<sup>6</sup> Il ressort de l'Exposé des motifs ainsi que des informations complémentaires transmises par le fonctionnaire délégué que certaines routes sont exclues du champ d'application de la taxe (ring, routes d'accès au parking de délestage).

<sup>7</sup> Dès lors que la taxation kilométrique est un télépéage au sens de la directive 2019/520 (UE) 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)*, ladite directive exige que la fourniture des équipements et applications qui permettent cette taxation soit ouverte au marché. Dès lors le projet prévoit que l'administration fiscale est le prestataire de services principal. Il est défini comme suit à l'article 2, 14° du projet : « *un prestataire de services ayant des obligations spécifiques, comme l'obligation de signer des contrats avec tous les redevables*

*environnemental* » causé par le véhicule à l'occasion de sa circulation sur une route soumise à la taxe. Cette disposition appelle les commentaires suivants.

21. Tout d'abord, cet « impact environnemental » n'est pas défini dans le projet de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer quelle est la finalité poursuivie par les traitements des données effectués pour calculer cet impact. Or, l'article 6.1 du RGPD impose que les finalités<sup>8</sup> des traitements de données soient déterminées, explicites et légitimes, afin de permettre aux personnes concernées dont les données sont traitées d'avoir une vision claire et prévisible des traitements qui seront effectués ou des circonstances dans lesquelles ils ont été autorisés.
22. Ensuite, l'Exposé des motifs indique à cet égard qu' « *Afin de sensibiliser les redevables à l'impact environnemental de leur circulation en Région de Bruxelles-Capitale, il leur sera indiqué, pour les trajets donnant lieu au paiement de la taxe variable, et uniquement lorsque celle-ci est perçue par le prestataire de services principal (l'administration), l'impact environnemental qu'ils ont occasionné. Cette indication est limitée aux émissions générées à l'occasion de ces trajets, car l'équipement embarqué nécessaire au calcul de la taxe doit être activé par le redevable uniquement aux moments où la taxe est due.* »
23. Si l'objectif du calcul de l'impact environnemental est de sensibiliser les redevables aux émissions nocives générées par l'utilisation d'un véhicule, outre que cet objectif doit être indiqué et défini explicitement dans le projet, l'Autorité estime que le nombre de kilomètres parcourus globalement par le redevable (dans et hors de Bruxelles) peut être une donnée pertinente, adéquate et suffisante pour l'atteindre. Partant, l'enregistrement des trajets ne paraît pas nécessaire à cette fin. Il semble suffisant de connaître le nombre global de kilomètres parcourus par le redevable pour le sensibiliser aux émissions nocives générées par l'utilisation d'un véhicule. Le cas échéant, si l'auteur du projet estime que les seules données relatives au nombre global de kilomètres parcourus n'est pas suffisant pour calculer l'impact environnemental, des données sur la consommation annuelle de carburant pourraient également être considérées comme une donnée pertinente, adéquate et limitée à ce qui est nécessaire à cette fin dans la mesure où il peut être soutenu que si le redevable parcourt 3 kilomètres en étant dans un embouteillage plusieurs heures, son véhicule émettra plus d'émissions nocives que s'il parcourt 10 kilomètres sans embouteillages. Mais dans ce cas, l'Autorité se demande alors comment est-ce que la poursuite de cet objectif peut prendre en compte les redevables qui font des choix de mobilité responsables en faisant du covoiturage et en n'utilisant, partant, qu'une seule voiture au lieu de une par personne ?

---

*intéressés, ou des droits spécifiques, comme le droit à une rémunération spécifique ou à un contrat de longue durée garanti, différents des droits et obligations des autres prestataires de services ».*

<sup>8</sup> Voir aussi l'article 6.3 du RGPD

24. D'autre part, pour calculer le montant de la taxe (variable ou forfaitaire), il est tenu compte de la puissance du moteur du véhicule et du type de véhicules (véhicule hybride et véhicule zéro émissions) (articles 7 et 8). Il ressort de l'Exposé des motifs que la prise en compte de ces deux éléments répond à des préoccupations d'ordre environnemental<sup>9</sup> ainsi qu'avant tout à un critère de « justice fiscale »<sup>10</sup>. La prise en compte de ces deux éléments afin de lutter contre la congestion du trafic automobile, afin de répondre à des préoccupations d'ordre environnemental ou encore à des fins de justice fiscale conduit à un manque de cohérence ou de clarté du système de taxation tel que mis en place. En effet, l'idée sous-tendant la prise en compte de la puissance et du type de moteur conduit le projet à appliquer aux voitures zéro émissions<sup>11</sup> le tarif le plus bas pour des considérations environnementales. Or, l'argument de justice fiscale vise à tenir compte des ressources financières du redevable au motif que les personnes aisées ont les moyens d'acheter des véhicules chers à l'achat, qui sont partant, puissantes. Donc, selon cette logique, ces véhicules devaient être soumis au tarif le plus élevé. Or, au motif que la puissance du moteur et le type du véhicule sont pris en compte dans le calcul de la taxe afin de répondre à des préoccupations environnementales, les voitures électriques (comme par exemple les Tesla ou Audi eTron) qui sont chères à l'achat et puissantes sont soumises au tarif le plus bas. Et au regard de l'objectif de lutte contre la congestion du trafic automobile, les voitures électriques prennent une place équivalente dans les embouteillages qu'une voiture de même catégorie qui ne sera pas zéro émissions. En fonction de la finalité poursuivie, la puissance du moteur n'est pas une donnée pertinente ni adéquate pour l'atteindre. Il en résulte qu'en fonction de l'objectif poursuivi (lutte contre la congestion du trafic, préoccupations environnementales, justice fiscale), il n'est pas pertinent de traiter la puissance du moteur et le type de véhicule concerné par la taxe.

<sup>9</sup> « [...] les véhicules dotés d'une grande puissance (par exemple les SUV et les voitures sportives) ne sont pas adaptés à une circulation en milieu urbain. Au vu des nuisances que de tels véhicules causent (émissions CO<sub>2</sub>, dégradation de l'état des routes, pollution sonore), l'application à ces derniers d'un tarif plus élevé pour déterminer le montant de la composante journalière apparaît approprié pour dissuader l'utilisation de tels véhicules sur le réseau routier Bruxellois au profit de véhicules plus adaptés de type « citadine ».

En ce qui concerne les véhicules zéro émission, le tarif le plus bas de la composante journalière est toujours appliqué. [...] En outre, le législateur estime nécessaire de continuer à encourager l'utilisation de ce type de véhicule, compte tenu de la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 mai 2018 d'interdire les véhicules diesel d'ici 2030 et les véhicules à essence à un stade ultérieur. [...]

En ce qui concerne les véhicules hybrides, il a été décidé de ne tenir compte que de la puissance du moteur thermique afin de refléter au mieux la réalité. Il existe différents types de véhicules hybrides, additionner les puissances de leurs deux moteurs ou ne tenir compte que de la motorisation électrique n'est pas justifié. Dans le cadre du Plan Climat, ces technologies sont considérées comme des technologies de transition. Il ne serait donc pas approprié de les traiter plus favorablement que les véhicules traditionnels, comme c'est le cas pour les véhicules électriques et ceux à hydrogène.»

<sup>10</sup> « La variation en fonction de la puissance du moteur est d'abord un facteur de correction sociale lié à la répartition de la participation des citoyens, par voie d'impôt, à la mise en oeuvre des politiques publiques, en fonction de leur capacité contributive, dans un but de justice fiscale. Les véhicules disposant d'un moteur d'une grande puissance sont des véhicules qui, à l'achat, se révèlent être plus chers et qui, par voie de conséquence, sont souvent acquis par des personnes plus aisées. Cela ressort également des résultats de l'étude d'impact SmartMove. »

<sup>11</sup> Est un véhicule zéro émissions au sens du projet : « un véhicule propulsé uniquement par un moteur électrique alimenté par un accumulateur, une pile à combustible ou une combinaison des deux » (article 2, 16°).

25. Dans ces conditions, si l'établissement et la perception de la taxe, telle que prévue par le projet, visent exclusivement à lutter contre la congestion du trafic, l'Autorité, d'une part, n'est pas convaincue par le caractère nécessaire et pertinent de l'enregistrement des trajets afin de calculer l'impact environnemental précité dès lors qu'une mesure moins attentatoire à la vie privée, telle que le calcul du nombre global de kilomètres, par exemple, permettrait de calculer aussi cet impact. D'autre part, l'Autorité estime que les données relatives à la puissance du véhicule et au type de véhicule ne sont pas des données pertinentes, adéquates et nécessaires afin de calculer et de percevoir une taxe de lutte contre la congestion du trafic au motif qu'une voiture génère un embouteillage, indépendamment de sa puissance et de son type.
26. En revanche, si l'objectif poursuivi par le projet n'est pas exclusivement de lutter contre la congestion du trafic mais de lutter également contre les émissions nocives que les embouteillages causent à l'environnement, le projet doit l'indiquer explicitement afin de permettre aux personnes concernées de comprendre précisément pour quelle(s) raison(s) leurs données à caractère personnel (et donc lesquelles) sont traitées et collectées pour l'accomplissement de ces finalités.
27. L'Autorité invite donc le demandeur à clarifier le(s) objectifs poursuivis par la mise en place du système de taxation SmartMove et à définir la notion d'impact environnemental si l'objectif poursuivi est également de lutter contre les émissions nocives émises par un véhicule dans les embouteillages.

**C. Quant à la nécessité et à la proportionnalité du recours à un système de taxation tel que celui envisagé par le projet et, en particulier, du recours à l'enregistrement des trajets au moyen d'un équipement embarqué**

28. La demande d'avis est accompagnée d'un document intitulé « *Avant-projet d'ordonnance établissant une taxe visant à lutter contre la congestion automobile - Analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel* », lequel constitue, selon les termes mêmes de ce document, une « première » analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel, sans toutefois être une analyse d'impact au sens de l'article 35 du RGPD.
29. L'Autorité comprend à cet égard que ce document comporte une analyse d'impact des éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel qui sont encadrés par le projet ainsi qu'une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité des opérations de traitement au regard des finalités mais ne contient pas une évaluation des risques pour les droits et les libertés des personnes concernées ni les mesures envisagées pour faire face auxdits risques, au motif que, selon le demandeur, une telle analyse ne peut être effectuée

que lorsque les solutions techniques et organisationnelles auront été analysées et définies dans les détails.

30. L'Autorité constate cependant que l'examen de la nécessité et de la proportionnalité des éléments essentiels des traitements de données encadrés par le projet, contenu dans ce document, n'est pas satisfaisant dans la mesure où les risques et les mitigations liés auxdits éléments essentiels n'ont pas été pris suffisamment en compte dans le cadre de cet examen, de sorte qu'il n'y a pas d'équilibre entre les différents intérêts en présence, à savoir, d'une part, entre les avantages qui sont apportés par le système de taxation (établissement d'une taxation conforme à l'utilisation réelle du réseau routier en vue de lutter contre la congestion du trafic et contrôle du respect de ce système) et, d'autre part, les inconvénients et les risques pour les droits et libertés des redevables qui sont impactés de manière particulièrement intrusive par les traitements de données engendrés par le système de taxation (cfr infra, point b.).
31. L'Autorité rappelle à cet égard, qu'une analyse d'impact relative à la protection des données, conformément à l'article 35.3 du RGPD<sup>12</sup> devra être effectuée avant la mise en place de tout traitement engendré par la taxe SmartMove<sup>13</sup>, y compris dans le cadre d'éventuels tests. Elle devra être soumise pour avis à l'Autorité en cas de constatation de la subsistance de « risques résiduels ». Par ailleurs, le CEPD recommande de publier cette analyse d'impact et l'Autorité souscrit à cette recommandation.

#### **a. Quant au choix de la taxation kilométrique**

32. Interrogé sur le caractère nécessaire et proportionné du choix de l'utilisation d'un équipement embarqué au regard de l'objectif poursuivi, qui est de lutter contre les embouteillages en établissant une taxation reflétant l'utilisation réelle du véhicule, le fonctionnaire délégué a répondu ceci :

---

<sup>12</sup> Aux termes de cette disposition, « L'analyse d'impact relative à la protection des données visée au paragraphe 1 est, en particulier, requise dans les cas suivants:

- a) l'évaluation systématique et approfondie d'aspects personnels concernant des personnes physiques, qui est fondée sur un traitement automatisé, y compris le profilage, et sur la base de laquelle sont prises des décisions produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne physique ou l'affectant de manière significative de façon similaire;
- b) le traitement à grande échelle de catégories particulières de données visées à l'article 9, paragraphe 1, ou de données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions visées à l'article 10; ou
- c) la surveillance systématique à grande échelle d'une zone accessible au public. »

<sup>13</sup> Voir également l'article 23 de la LTD selon lequel le responsable du traitement devra bien réaliser une telle analyse, même si une analyse d'impact générale relative à la protection des données a déjà été réalisée dans le cadre de l'adoption de la base légale.

*«La mise en place d'un système de taxation routière intelligente est la plus appropriée pour relever les défis sociétaux actuels et futurs, tant environnementaux et sanitaires qu'économiques. Un tel système permet en effet une plus grande responsabilisation de l'utilisateur du réseau routier et une plus grande équité fiscale étant donné qu'il repose sur le principe de l'utilisateur-payeur.*

*La mise en place d'un tel système correspond en outre au souhait des instances européennes qui entendent promouvoir l'instauration de systèmes de télépéage dans l'ensemble de l'Union : 'Il est souhaitable de parvenir à une généralisation du déploiement des systèmes de télépéage routier dans les États membres ainsi que dans les pays voisins, et de disposer, dans la mesure du possible, de systèmes fiables, commodes, économiquement rentables et adaptés au développement futur de la politique de tarification routière à l'échelle de l'Union et aux évolutions techniques futures.'*

*Dès lors qu'il a été opté pour un système de taxation intelligent, tant la possibilité d'utiliser un système taxation par communication à distance avec un équipement embarqué dans le véhicule que celle d'utiliser un système de taxation par reconnaissance automatique de la plaque d'immatriculation à l'aide de caméras ANPR ont été étudiées.*

*L'analyse menée par Bruxelles Prévention et Sécurité et le CIRB a toutefois conclu que l'utilisation d'un système de taxation par reconnaissance automatique de la plaque d'immatriculation à l'aide de caméras ANPR était impossible. Il est en effet envisageable de placer des caméras ANPR sur tous les carrefours bruxellois (condition pour qu'un calcul du nombre de kilomètres soit possible). De plus, les caméras ANPR ne présentent pas un degré de précision suffisant pour permettre de réaliser un système de taxation tel que celui projeté par la Région bruxelloise (souligné par le fonctionnaire délégué).*

*La directive 2019/520 indique d'ailleurs en son considérant 12 :*

*'Les systèmes de péage fondés sur la technologie de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation (ANPR) nécessitent davantage de vérifications manuelles des transactions de péage dans les back-offices que les systèmes recourant aux équipements embarqués. Les systèmes utilisant des équipements embarqués sont plus efficaces pour de vastes secteurs à télépéage et les systèmes utilisant la technologie ANPR sont mieux adaptés aux secteurs plus petits, tels que les péages urbains, pour lesquels l'utilisation d'équipements embarqués générerait des coûts ou une charge administrative disproportionnés. La technologie ANPR peut notamment s'avérer utile en association avec d'autres technologies.'* (souligné par le fonctionnaire délégué)

*Le système de taxation mis en place dans le cadre du SmartMove, compte tenu des objectifs politiques poursuivis, ne correspond pas à un péage urbain où il serait uniquement perçu un « droit d'entrée », selon les exemples londoniens (London congestion charge) ou suédois (Stockholm) par exemple. L'objectif poursuivi étant une taxation qui soit fonction de la*

*circulation réelle des véhicules, un système de taxation sur base de caméras ANPR n'est pas envisageable.*

*En outre, la taxation des conducteurs étrangers s'avérerait presque impossible en pratique sur base des seules caméras ANPR, car les données relatives aux véhicules sont indisponibles ; avec un système d'équipement embarqué, il devient possible de demander aux conducteurs étrangers de renseigner les données nécessaires à la taxation dans l'équipement embarqué. Enfin, seul le recours à l'utilisation d'un équipement embarqué permet de fonder légalement une taxation intelligente telle que celle envisagée par la Région. Une étude de la Flandre sur la possibilité d'introduire un système de télépéage en Flandre est d'ailleurs arrivée à la même conclusion. »*

33. L'Autorité prend note de ces observations et comprend l'objectif poursuivi par le demandeur qui est d'établir une taxe kilométrique visant à lutter contre la congestion du trafic dans la Région de Bruxelles-Capitale, objectif qui est légitime. Toutefois, elle ne peut que constater que l'objectif d'établir une taxation intelligente et juste basée sur l'utilisation réelle d'un véhicule est déjà en soi disproportionné eu égard à l'ingérence que la poursuite de cet objectif engendre dans les droits et libertés des personnes concernées afin de lutter contre la congestion du trafic automobile dans la Région de Bruxelles-Capitale.
34. En effet, afin d'atteindre cet objectif, l'article 7 du projet dispose que la taxe kilométrique est établie en tenant compte de deux composantes :
- la composante journalière (qui varie en fonction de la puissance du moteur du véhicule et du moment auquel le véhicule circule sur une route soumise à la taxe), et
  - la composante kilométrique (qui varie en fonction du moment auquel les kilomètres sont parcourus et du nombre de kilomètres parcouru).
35. Par conséquent, le projet met en place un calcul de la taxe kilométrique dont la granularité est excessivement petite dans la mesure où ce calcul prend en considération, d'une part, une composante temporelle très précise, à savoir un ou plusieurs moments précis pendant le(s)quel(s) les trajets sont parcourus par jour calendrier qui est/sont fonction de la puissance du moteur et, d'autre part, une composante kilométrique qui tient compte du nombre de kilomètres exacts qui ont été parcourus en fonction du moment auquel ces kilomètres sont parcourus. Puisque toutes les routes de la région bruxelloise ne sont pas soumises à la taxe<sup>14</sup>, l'article 15 du projet requiert que les trajets soient enregistrés afin de pouvoir déterminer

---

<sup>14</sup> Voir à cet égard la note de bas de page 5.

précisément quels kilomètres ont été effectués sur une route soumise à la taxe et quels kilomètres ont été parcourus sur une route non soumise à la taxe.

36. Dans ces conditions, la détermination d'un tel objectif de taxation kilométrique, telle qu'envisagée par le projet, conduit à exiger d'identifier chaque kilomètre parcouru par le redevable qui utilise le réseau routier bruxellois (puisque la taxe vise à refléter l'utilisation réelle de ce réseau), les moments parcourus (puisque le montant de la taxe dépend du moment précis où l'utilisation du véhicule a été effectuée : heure de forte congestion ou faible congestion ou bien moment où la taxe n'est pas due), ainsi que d'identifier les trajets (puisque toutes les routes ne sont pas soumises à la taxe) et, ce afin d'établir et de percevoir une taxe reflétant une utilisation réelle et juste du réseau routier bruxellois.
37. Dans ces conditions, l'Autorité invite le demandeur à apprécier de façon rigoureuse la nécessité et la proportionnalité d'établir une taxation kilométrique, telle que celle prévue par le projet, qui reflète l'utilisation réelle du réseau routier avec une granularité excessivement fine au regard de la poursuite de l'objectif qui est d'établir un système de taxation efficace afin de lutter contre la congestion du trafic.

**b. Quant au choix d'exiger l'enregistrement des trajets parcourus et des moments au moyen d'un équipement embarqué ainsi que la communication de ces données à l'administration fiscale**

38. Interrogé quant au caractère nécessaire et proportionné d'enregistrer les trajets au moyen d'un équipement embarqué, le fonctionnaire délégué a indiqué ceci :
- « L'enregistrement du trajet est nécessaire afin d'assurer une taxation conforme à la réalité du trajet réalisé. Certaines routes étant exclues du champ d'application de la taxe (ring, routes d'accès aux parkings de délestage), il est nécessaire de déterminer si un contribuable a circulé sur cette route et de supprimer du calcul de la taxe les kilomètres parcourus sur les routes concernées.*
- L'enregistrement des trajets est également nécessaire aux fins du contrôle du respect de l'activation de l'équipement embarqué durant l'intégralité du trajet parcouru (durant les heures taxées) en Région de Bruxelles-Capitale.*
- En l'absence d'un tel système, rien n'empêcherait les contribuables de désactiver leur équipement embarqué afin de soustraire à la taxation une partie du trajet réellement parcouru.*
- Dans la mesure où le contrôle sera principalement réalisé par des caméras ANPR, localisées en des points précis de la Région, un système qui ne se baserait que sur l'enregistrement de kilomètres conduirait à ne pas pouvoir détecter de nombreuses infractions (les redevables,*

*ayant identifié les lieux où les caméras sont installées, pourraient désactiver leur équipement embarqué et ne l'activer qu'à proximité immédiate des caméras).*

*Grâce au trajet, il pourra être identifié, pour tout véhicule flashé par une caméra si, à ce moment et à cet endroit, son équipement embarqué était bien activé et si le nombre de kilomètres taxé est cohérent compte tenu des caméras devant lesquelles le véhicule aura circulé.*

*L'enregistrement complet du trajet permet également qu'il soit communiqué au contribuable le détail complet de la taxation, afin que celui-ci puisse prendre connaissance, en toute transparence, des éléments constitutifs de la taxe et, éventuellement, en contester l'établissement ; l'indication des seuls kilomètres parcourus ne permettrait pas au contribuable d'avoir une vue exacte du trajet qui a mené à la taxation. »*

39. L'Autorité prend note de ces explications.
40. Elle considère cependant que les avantages qui sont apportés par l'enregistrement des trajets au moyen d'un équipement embarqué et la communication des données y relatives à l'administration fiscale (à savoir, taxation conforme à la réalité, contrôle du respect de l'ordonnance en projet, transparence) dépassent les inconvénients et les risques (y compris, le risque d'accoutumance et de normalisation sociale des comportements qui portent atteinte aux droits fondamentaux et le risque de « glisser » vers une société de surveillance) que cette taxe introduit<sup>15</sup>.
41. En effet, outre le fait que le choix d'un objectif de taxation kilométrique reflétant l'utilisation réelle du réseau routier est disproportionné en soi (cfr. supra), la mise en œuvre d'un tel objectif est également disproportionnée dans la mesure où celle-ci implique d'instaurer des mesures (à savoir, l'enregistrement des trajets et du nombre de kilomètres parcourus a un ou plusieurs moments donné par jour calendrier et la communication des données y relatives à l'administration fiscale) qui engendrent une ingérence particulièrement importante dans le droit au respect de la vie privée et, en particulier, dans le droit à la protection des données à caractère personnel des utilisateurs du réseau routier de la Région de Bruxelles-Capitale.
42. De l'avis de l'Autorité, il semble ressortir de l'état actuel du projet que les traitements de données à caractère personnel engendrés par le système de taxation tel qu'envisagé par ledit projet, ont été mis en place en vue d'atteindre l'objectif de lutte contre la congestion du trafic en établissant une taxe kilométrique reflétant l'utilisation réelle d'un véhicule, sans toutefois prendre en considération les implications que la mise en place de ces traitements peut avoir

---

<sup>15</sup> Voir à cet égard l'avis de l'Autorité n° 163/2021 du 23 septembre 2021, point 18.

sur le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées. En effet, afin d'établir la taxe et de contrôler son paiement, ce système de taxation implique notamment l'enregistrement des données relatives aux trajets, la collecte de ces données par l'administration fiscale et leur conservation dans une base de données, comprenant d'autres données provenant de sources diverses ainsi que le croisement de ces données avec les données collectées par des caméras ANPR (qui seront intégrées à la plateforme bruxelloise de vidéoprotection créée par l'ordonnance Brusafe). Non seulement il s'agit en soi de traitements de données hautement intrusifs dont la mise en place pose question au vu de leurs finalités et donc de l'objectif du projet mais en outre, de tels traitements de données créent un risque élevé au vu du phénomène auquel on assiste de ré-utilisation ultérieure de données qui ont été initialement collectées à certaines fins (en l'occurrence l'établissement d'une taxe et son contrôle), pour d'autres finalités incompatibles avec les premières (risque de « fonction creep »). Avec le risque de « basculer » vers une société de surveillance que cela implique.

43. A la lumière de cette observation générale, l'Autorité a identifié que le système de taxation, tel qu'envisagé par le projet, était disproportionné en ce qui concerne les 5 éléments suivants :
- (i) l'alternative proposée ;
  - (ii) le caractère très privé des données relatives au trajet ;
  - (iii) le caractère très intrusif de l'enregistrement des trajets au moyen d'un équipement embarqué, y compris lorsque l'équipement embarqué est une application pour smartphone ;
  - (iv) la difficulté de contester sérieusement et raisonnablement le calcul de la taxe variable et
  - (v) les délais de conservation des données enregistrées.

- (i) L'alternative proposée par le système de taxation, tel qu'envisagé par le projet, entre le daypass et la taxe variable

44. En premier lieu, le projet actuel propose au redevable de faire le choix entre soit une taxe kilométrique (qui reflète l'utilisation réelle du véhicule, ce qui implique l'enregistrement des trajets au moyen d'un équipement embarqué et partant, le traitement des données relatives aux trajets, aux kilomètres parcourus et aux moments auxquels les trajets sont effectués), soit une taxe forfaitaire (fondée sur le seul fait de circuler à Bruxelles qui requiert de se munir préalablement à l'utilisation du réseau routier d'un daypass par jour calendrier et qui ne requiert pas de tels traitements de données).

45. L'Autorité considère cependant que cette alternative ne peut pas être considérée comme une alternative réelle et sérieuse pour le redevable. En effet, le projet s'applique à tout conducteur qui va circuler dans la Région de Bruxelles-Capitale, du lundi au vendredi, entre 7h et 19h, sur des routes soumises à la taxe (pratiquement l'ensemble des voiries de la Région bruxelloise

à quelques exceptions près<sup>16</sup>), indépendamment de la fréquence de son utilisation du réseau routier bruxellois. La taxe devra donc être payée tant par les non-résidents qui viennent dans la Région bruxelloise, pour assister à un événement culturel ou y travailler qu'aux résidents bruxellois qui circulent tous les jours pour aller travailler, conduire leurs enfants à l'école ou à des activités, faire leurs courses ou celles de leurs parents, etc.

46. Or, l'alternative offerte entre le daypass et la taxe kilométrique ne permet pas de tenir suffisamment compte de ces différentes réalités. En effet, eu égard au fait que le daypass est établi forfaitairement par jour calendrier et doit être acheté, chaque jour calendrier, avant de circuler dans la Région de Bruxelles-Capitale (article 6), le redevable qui circule dans la Région de Bruxelles-Capitale pour y effectuer de façon régulière quelques kilomètres seulement, sera, *de facto* contraint de choisir la taxe variable, non seulement par souci de facilité<sup>17</sup> mais aussi de rentabilité, et d'accepter une ingérence importante dans ses droits et libertés en raison de l'enregistrement de ses trajets au moyen de l'équipement embarqué (soit un système plus « coûteux » en termes de vie privée).. Ce constat est encore renforcé par les considérations suivantes. D'une part, le projet n'offre pas de solution au redevable qui finalement n'utilise pas le daypass le jour pour lequel il l'a acheté. Et d'autre part, l'achat préalable d'un daypass ne peut rencontrer les situations d'urgence auquel le redevable pourrait être confronté (par exemple, s'il doit prêter assistance à un proche, aller chercher son enfant à l'école inopinément, etc.). Dans ces circonstances, l'Autorité est d'avis que le daypass ne constitue pas une réelle alternative à la taxe variable pour l'utilisateur fréquent du réseau routier.
47. En outre, en vertu de l'article 8 du projet, le montant de la taxe forfaitaire varie en fonction de la puissance du moteur du véhicule<sup>18</sup> exprimée en chevaux fiscaux. Ainsi, le montant de la taxe forfaitaire s'élève, par exemple, à 4 EUR/jour pour un véhicule dont la puissance du moteur va jusqu'à 8 chevaux, à 10 EUR/jour, pour un véhicule qui a 15 chevaux fiscaux ou encore à 16 EUR/jour si le véhicule a minimum 21 chevaux. A cet égard, il ressort de l'Exposé des motifs<sup>19</sup> que le montant de la taxe forfaitaire est fixé volontairement à un montant conséquent afin de dissuader les redevables d'y recourir et de les inciter, par conséquent, à opter pour la taxe kilométrique, laquelle leur permet de payer une taxe moins élevée, reflétant

---

<sup>16</sup> Voir la note de bas de page 5.

<sup>17</sup> Il ressort d'ailleurs de l'Exposé des motifs que « *Le système de la taxe variable est plus adapté à une utilisation fréquente du réseau routier bruxellois alors que le système de taxation forfaitaire est plus adapté à son utilisation occasionnelle. Le système de taxation forfaitaire permet aussi aux personnes qui ne disposent pas des moyens techniques nécessaires pour utiliser le système de la taxe variable de disposer d'une solution alternative et, de cette manière, d'encore avoir accès au réseau routier bruxellois* ».

<sup>18</sup> Voir à cet égard également le point 24 du présent avis.

<sup>19</sup> L'Exposé des motifs indique que « *selon les modèles de circulation, l'utilisateur moyen parcourt environ 15 kilomètres par jour dans la Région de Bruxelles-Capitale. Pour garder une proportionnalité entre le montant de la taxe forfaitaire et le montant de la taxe variable mais afin d'encourager le choix de la taxe variable, le montant fixé de la taxe forfaitaire correspond au montant de la taxe variable qui serait due lorsqu'un véhicule parcourt 25 kilomètres* ».

l'utilisation réelle de leur véhicule, mais représentant un coût beaucoup plus élevé en ce qui concerne leur droit à la vie privée et à la protection de leurs données à caractère personnel puisqu'ils doivent enregistrer leurs trajets et communiquer les données y relatives à l'administration fiscale.

48. De plus, l'Autorité constate que l'Exposé des motifs ne contient pas d'indication ou d'estimation du nombre de personnes qui seraient concernés par le système de taxation SmartMove, tel qu'envisagé par le projet. A cet égard, l'Autorité déduit dudit système qu'il conduira *de facto* à ce que la grande majorité des redevables qui circulent dans la région bruxelloise optera pour la taxation variable (et une minorité pour le daypass), ce qui impliquera une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés de l'entièreté des riverains bruxellois mais aussi de beaucoup de navetteurs qui viennent à Bruxelles notamment pour travailler.
49. Dans ces circonstances, l'Autorité est d'avis que le daypass, tel que mis en place par le projet, ne constitue pas une réelle alternative à la taxe variable pour l'utilisateur fréquent du réseau routier, de sorte que ladite alternative, telle que fixée par le projet, ne peut pas être considérée comme constituant une voie moins intrusive dans les droits et libertés des personnes concernées pour répondre à l'objectif de lutte contre la congestion automobile.

(ii) Le caractère très privé des données relatives au projet

50. En deuxième lieu, les données relatives aux trajets du redevable présentent un caractère très privé qui peuvent avoir une nature sensible dans la mesure où il est possible de déduire beaucoup d'informations liées aux activités qu'il exerce ou à ses habitudes (trajets domicile-travail, pratique d'activités sportives, religieuses, culturelles, politiques, etc.) ou aux endroits qu'il fréquente (hôpital, bar, lieux de prière, etc...) et même aux personnes qu'il rencontre (adresses privées). Cela signifie que des données relatives à la vie quotidienne (du lundi au vendredi, de 7h à 19h) des résidents bruxellois et des navetteurs seront collectées par l'administration fiscale mais aussi par les prestataires de services, conservées par l'administration fiscale dans une grande base de données et seront couplées avec les données collectées par des caméras ANPR, et ce, afin d'établir et de percevoir une taxe kilométrique. L'enregistrement des trajets et la communication des données y relatives à l'administration fiscale conduit à une surveillance du quotidien (« tracking ») et à un mapmatching<sup>20</sup> des données, qui engendrent une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées.

---

<sup>20</sup> Il ressort des informations complémentaires transmises par le fonctionnaire délégué que l'administration fiscale procédera sur base des données, au mapmatching des coordonnées GPS sur une carte de référence du réseau routier qu'elle tiendra de manière centralisée afin de « reconstruire » le trajet réalisé par le contribuable et les moments de ce trajet.

51. En outre, eu égard au caractère très privé que les données relatives au trajet présentent dès lors qu'elles sont susceptibles de révéler des informations sur un nombre important d'aspects de la vie privée des personnes concernées, celles-ci présentent des similitudes avec les données de localisation<sup>21</sup>. Dans la mesure où en l'occurrence, les données relatives aux trajets doivent d'abord être communiquées par le redevable à son prestataire de services endéans les 24h, en application de l'article 15, §5, et, ensuite, communiquées par ledit prestataire à l'administration fiscale, chaque jour taxable, en application de l'article 41, alinéa 3, 4<sup>o</sup> du projet, ces traitements présentent aussi dans un certain sens, *mutatis mutandis*, des similitudes avec la conservation des données relatives au trafic et avec des données de localisation dans le secteur des communications électroniques et la communication de ces données aux autorités. L'Autorité souhaite attirer l'attention du demandeur sur le fait que s'agissant de la question de la conformité de la conservation des données de localisation et leur communication ultérieures éventuelles aux autorités avec les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, la Cour de Justice de l'Union européenne a déjà indiqué à plusieurs reprises que la gravité de l'ingérence dans les droits fondamentaux en cause doit être en relation avec l'importance de l'objectif d'intérêt général poursuivi<sup>22</sup>. En d'autres termes, au plus l'objectif d'intérêt général poursuivi est important, au plus la réglementation imposant une conservation des données peut être intrusive dans les droits et libertés des personnes concernées. Mais quoi qu'il en soit, la conservation des données de trafic et de localisation doit, dans une société démocratique, rester l'exception<sup>23</sup>. Or, en l'occurrence, l'objectif poursuivi par le projet est le calcul et l'établissement d'une taxe kilométrique en vue de lutter contre la congestion du trafic automobile dans la région bruxelloise, et non de lutter contre la criminalité organisée ou le terrorisme ou de protéger la sûreté de l'Etat.

---

<sup>21</sup> Ainsi que la CJUE l'a souligné, à plusieurs reprises, en ce qui concerne les données relatives au trafic et les données de localisation, elles « sont susceptibles de révéler des informations sur un nombre important d'aspects de la vie privée des personnes concernées, y compris des informations sensibles, telles que l'orientation sexuelle, les opinions politiques, les convictions religieuses, philosophiques, sociétales ou autres ainsi que l'état de santé, alors que de telles données jouissent, par ailleurs, d'une protection particulière en droit de l'Union. Prises dans leur ensemble, lesdites données peuvent permettre de tirer des conclusions très précises concernant la vie privée des personnes dont les données ont été conservées, telles que les habitudes de la vie quotidienne, les lieux de séjour permanents ou temporaires, les déplacements journaliers ou autres, les activités exercées, les relations sociales de ces personnes et les milieux sociaux fréquentés par celles-ci. En particulier, ces données fournissent les moyens d'établir le profil des personnes concernées, information tout aussi sensible, au regard du droit au respect de la vie privée, que le contenu même des communications ». Voyez, par exemple, CJUE, 8 avril 2014, affaires jointes C-293/12 et C-594/12 «Digital Rights Ireland et al», § 27; CJUE, 21 décembre 2016, affaires jointes C-203/15 et C-698/15 «Tele2 Sverige et al», § 99; CJUE, 2 octobre 2020, affaires jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18 «Quadrature du Net et al», § 117.

<sup>22</sup> CJUE, arrêt du 2 octobre 2018, affaire C-207/16 *Ministerio Fiscal*, § 55; CJUE, arrêt du 6 octobre 2020, aff. jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, «La Quadrature du Net», § 131; CJUE, arrêt du 2 mars 2021, affaire C-746/18 «Prokuratuur», § 32.

<sup>23</sup> Voir à cet égard, l'avis de l'Autorité n° 108/2021 rendu le 28 juin 2021 relatif à une demande d'avis concernant un avant-projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification, de trafic et de localisation dans le secteur des communications électroniques et à leur accès par les autorités et un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 septembre 2013 portant exécution de l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (CO-A-2021-099)

- (iii) le caractère très intrusif de l'enregistrement des trajets au moyen d'un équipement embarqué, y compris lorsque l'équipement embarqué est une application pour smartphone
52. En troisième lieu, la mise en œuvre d'une taxation kilométrique, telle que celle envisagée par le projet, conduit à imposer des obligations lourdes et très contraignantes au quotidien pour le redevable qui utilise le réseau routier de la région bruxelloise.
53. En effet, l'article 15, §§2 et 3<sup>24</sup> du projet érige en obligation préalable à la circulation sur une route soumise à la taxe, le fait de vérifier que le véhicule est bien équipé de l'équipement embarqué et que ce dernier enregistre la distance parcourue ainsi que le moment auquel elle est parcourue lors de chaque utilisation d'une route. L'article 15, §4 du projet<sup>25</sup> exige du redevable de se mettre « *immédiatement* » en relation avec le prestataire de services notamment lorsque l'équipement embarqué ne fonctionne plus correctement ou s'il n'émet plus de signal, sous peine de voir son contrat suspendu par le prestataire de services, en application de l'article 14 du projet. Ces obligations impliquent que le redevable devra s'assurer que l'équipement embarqué est bien dans la voiture, qu'il fonctionne correctement durant l'intégralité du trajet. Il ne ressort pas de l'article 15 que l'activation et la désactivation de l'équipement embarqué devraient être effectuées manuellement par le redevable mais une telle manipulation manuelle semble ressortir des commentaires transmis par le fonctionnaire délégué et reproduit au point 39 ci-dessus. Si tel est bien le cas, il incombera en outre au redevable, préalablement à chaque utilisation du véhicule sur le réseau routier bruxellois, de veiller à activer l'équipement embarqué et à le désactiver à la fin de chaque trajet, ce qui alourdit encore l'ingérence de la mise en œuvre du système de taxation, tel que prévu par le projet. De telles obligations mises à charge du redevable apparaissent disproportionnées au regard de l'objectif de lutte contre la congestion du trafic dans la mesure où le respect au quotidien de ces obligations avant chaque utilisation du réseau routier et lors de chaque trajet semble difficilement pouvoir être mis en pratique.

---

<sup>24</sup> Cette disposition est libellée comme suit :

« § 2. Sauf s'il est exonéré de la taxe, le redevable qui a choisi la taxe variable doit, préalablement à l'utilisation de toute route soumise à la taxe, veiller à ce que le véhicule soit équipé de l'équipement embarqué.

§ 3. Lors de chaque utilisation d'une route soumise à la taxe, le conducteur veille à ce que l'équipement embarqué enregistre la distance que le véhicule parcourt et le moment auquel elle est parcourue. »

<sup>25</sup> Cette disposition est libellée comme suit :

« §4. Le conducteur se met immédiatement en relation avec le prestataire de services dans les cas suivants :

1° lorsque l'équipement embarqué signale qu'il ne satisfait plus aux exigences déterminées par la présente ordonnance ou les arrêtés pris pour son exécution ;

2° en l'absence de tout signal de l'équipement embarqué;

3° lorsqu'il reçoit le signal que le moyen de paiement garanti mis à disposition est devenu insuffisant.

Le prestataire de services donne, si nécessaire, des instructions au conducteur. Le Gouvernement détermine les instructions qui peuvent être données. »

54. Par ailleurs, l'article 15, §5 du projet prévoit que le redevable « *transmet à son prestataire de services les données qui ont été enregistrées par l'équipement embarqué dans les vingt-quatre heures à compter de la fin du trajet au cours duquel ces données ont été enregistrées* ».
55. Interrogé sur le caractère nécessaire et proportionné d'une telle obligation, le fonctionnaire délégué a indiqué dans ses observations complémentaires :

*« L'activation de l'équipement embarqué (dans le cas de l'administration fiscale en tant que prestataire de services principal : une application pour Smartphone) n'implique pas nécessairement que les données soient envoyées en temps réel à l'administration fiscale régionale au fur et à mesure du trajet.*

*Le système de taxation mis en place permet une taxation en temps réel du véhicule, comme c'est le cas pour le prélèvement kilométrique sur les véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes. Toutefois, comme la taxe de congestion est notamment à charge de particuliers et que le système d'équipement embarqué développé par la Région nécessite une connexion à internet afin de transmettre les données du trajet, il a été choisi de laisser aux usagers une période de tolérance au cas où leur connexion internet ferait défaut au moment où ils effectuent leurs trajets. C'est en ce sens que l'ordonnance en projet impose au redevable de transmettre quotidiennement les données enregistrées, afin de couvrir le cas de figure où celles-ci ne l'auraient pas été au moment de l'activation de l'équipement embarqué.*

*Le même raisonnement vaut pour les prestataires de services, selon la technologie utilisée. Dans le cas où la communication des données du trajet n'a pas lieu en temps réel/flux continu, le contribuable a l'obligation, au plus tard dans les 24 heures, de communiquer les données liées aux trajets réalisés. Cela se fait directement via l'application proposée par l'administration fiscale régionale en sa qualité de prestataire de services principal. »*

56. L'Autorité prend note de ces explications. Mais, elle ne peut, à nouveau, que constater que l'obligation incombant au redevable de communiquer les données enregistrées au moyen de l'équipement embarqué dans les 24 heures à compter de la fin du trajet, et ce chaque jour calendrier au cours duquel le redevable a circulé sur le réseau routier bruxellois, constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées au regard de l'objectif poursuivi qui est d'établir et de percevoir une taxe de lutte contre la congestion automobile du trafic.
57. En outre, la mise en œuvre de la taxe kilométrique, telle qu'envisagée par le projet, est tout aussi lourde et contraignante pour le redevable qui choisira l'administration fiscale comme prestataire de services. En effet, suite à une demande d'informations complémentaires en ce

qui concerne la technologie<sup>26</sup> utilisée par l'équipement embarqué dans le cas où c'est l'administration fiscale qui est le prestataire de services principal, le fonctionnaire délégué a répondu que ce « *sera la localisation par satellite, au moyen d'une application à installer par le contribuable sur son smartphone* ». En d'autres termes, le redevable qui optera pour la taxe variable avec l'administration fiscale comme prestataires de services devra télécharger l'application pour smartphone développée par l'administration fiscale (ci-après « l'application SmartMove »). Si l'Autorité comprend que le choix de cette solution répond à un besoin de simplicité et d'efficacité<sup>27</sup>, un tel choix appelle toutefois plusieurs commentaires.

58. Tout d'abord, se pose un problème de fracture numérique : tous les redevables ne disposent pas nécessairement d'un smartphone, et encore moins d'un smartphone, équipé des dernières mises à jour de logiciels, qui sera techniquement en mesure de faire fonctionner correctement et de manière sûre ladite application. De nouveau, pour les redevables qui n'ont pas de smartphone et qui circulent quotidiennement dans la Région de Bruxelles-Capitale, le daypass n'offre pas une alternative valable ni réaliste<sup>28</sup>.

59. Ensuite, le respect des obligations imposées par l'article 15, §§2 et 3 du projet implique concrètement que le redevable devra veiller à chaque fois, avant chaque trajet effectué sur une route soumise à la taxe entre 7h et 19h, du lundi au vendredi (excepté les jours fériés), à avoir avec lui son smartphone (et donc de ne pas l'avoir oublié, cassé, perdu ou se l'être fait volé, etc.), que la batterie soit bien chargée (afin que le smartphone puisse effectuer les enregistrements durant l'intégralité des trajets) et que les mises à jours des logiciels aient été effectuées afin que l'application fonctionne correctement. Ainsi, le résident bruxellois qui va conduire ses enfants à l'école (1), poursuit sa route jusqu'à son lieu de travail (2), va faire des courses durant sa pause déjeuner (3) et revient sur son lieu de travail (4), puis va récupérer ses enfants à la sortie de l'école (5) et rentre enfin à son domicile (6), va devoir s'assurer que pour chacun de ses 6 trajets, il a bien son téléphone avec lui, qu'il soit chargé suffisamment et en état de fonctionner pour enregistrer les trajets et les moments, sans

<sup>26</sup> En vertu de l'article 3.1 de la directive 2019/520 (UE) 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), l'utilisation d'un équipement embarqué doit recourir à une ou plusieurs des technologies suivantes pour l'exécution des transactions de télépéage : localisation par satellite, communications mobiles ou micro-ondes de 5.8 GHz.

<sup>27</sup> Dans ses informations complémentaires, le fonctionnaire délégué a indiqué que « *Le choix de cette solution répond à un besoin de simplicité et d'efficacité. La technologie GPS est aujourd'hui présente dans la plupart des smartphones et est simple d'accès.*

*Le choix d'une application plutôt que d'un hardware à installer dans le véhicule repose sur le besoin d'un déploiement simple pour le contribuable. Dans la mesure où la taxe est due différemment selon les caractéristiques du véhicule avec lequel le contribuable circule, prévoir un équipement embarqué de type OBU (on board unit) comme celui utilisé pour le prélèvement kilométrique sur les poids lourds pourrait nécessiter que le contribuable fasse l'acquisition d'un tel dispositif pour chaque véhicule avec lequel il circule ; là où l'application permet au contribuable de déterminer directement le véhicule utilisé pour réaliser les trajets soumis à taxation.*

*La solution de l'application ne nécessite pas d'investissements de la part du contribuable ni de modification au véhicule, là où les autres équipements embarqués l'exigeraient [...]. »*

<sup>28</sup> Voir plus haut, le point C.b.(i) du présent avis.

oublier d'arrêter le fonctionnement de l'application au terme de chacun de ces trajets. Outre que ces démarches sont susceptibles d'être facteur d'un certain stress, elles peuvent aussi représenter un certain coût pour les conducteurs eu égard à l'énergie consommée pour l'utilisation du GPS et à l'abonnement des données mobiles. Par ailleurs, l'Autorité se demande encore comment, dans le cas où il y aurait une reconnaissance automatique, est-ce que l'application SmartMove va réaliser le couplage entre le redevable et la voiture qu'il conduit lorsque deux personnes qui ont opté pour la taxe variable se trouvent dans le même véhicule et quel impact aurait cette reconnaissance automatique sur la collecte des données du redevable qui n'utilise pas sa voiture ?

60. De plus, il est permis de douter de l'efficacité de l'obligation imposée au redevable de s'assurer que l'application Smartmove enregistre bien les trajets « *lors de chaque utilisation d'une route soumise à la taxe* » au regard de l'objectif de lutte contre la congestion du trafic, lorsqu'on sait qu'un accident de la route est susceptible de se produire rapidement à cause de quelques secondes d'inattention. Pour le reste, le redevable ne peut utiliser son smartphone lorsqu'il conduit et devra par conséquent s'arrêter.
61. Enfin, d'un point de vue technique, le fait que l'équipement embarqué soit une application sur un smartphone obligera le redevable à activer son GPS sur son téléphone. Or, toutes les versions des systèmes d'exploitation des smartphones ne permettent pas une granularité suffisante de nature à pouvoir laisser le choix au redevable d'activer la localisation ou de la désactiver par application. En d'autres termes, en activant la localisation sur son smartphone pour l'application SmartMove afin de se soumettre aux obligations lui incombant en vertu de l'ordonnance en projet, le redevable n'aura, le cas échéant, pas la possibilité de désactiver la localisation pour les autres applications qui sont sur son smartphone, de sorte que ces autres applications pourront utiliser les données de localisation générées par l'application SmartMove (pour le reste, la personne concernée qui coupe systématiquement la fonction gps en vue d'éviter le partage de données avec les applications installées sur son smartphone ne jouira plus de cette option en cours de déplacement en voiture). Quand bien même les systèmes d'exploitation offriraient un tel choix au redevable, il incomberait toujours au redevable, préalablement à tout trajet sur une route soumise à la taxe entre 7h et 19h, du lundi au vendredi (excepté les jours fériés) dans la Région de Bruxelles-Capitale, de ne pas oublier d'activer la localisation sur son smartphone lorsqu'il active l'application SmartMove et de la désactiver au terme de son trajet. Cela revient à mettre un poids supplémentaire à charge des redevables de nature à engendrer une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées au regard de l'objectif poursuivi de lutte contre la congestion du trafic.

62. Il s'ensuit que l'enregistrement des trajets, du nombre de kilomètres et des moments auxquels ils sont parcourus au moyen d'un équipement embarqué, y compris lorsque l'équipement embarqué est une application pour smartphone, et les obligations imposées à cet égard à charge du redevable afin de s'assurer que cet enregistrement est effectué correctement, causent une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées au regard de l'objectif poursuivi, qui est d'établir une taxe de lutte contre les congestions automobiles.

(iv) difficulté de contester sérieusement et raisonnablement le calcul de la taxe variable

63. En cinquième lieu, l'Autorité relève que, de l'avis de l'auteur du projet, la nécessité d'enregistrer les trajets au moyen d'un équipement embarqué est de nature à assurer la transparence vis-à-vis du redevable. L'article 21, alinéa 2 du projet prévoit à cet égard que le prestataire de services délivre au redevable un décompte, reprenant les montants dus par le redevable, conformément à l'article 39, §1<sup>er</sup>, 6° du projet. Cette dernière disposition prévoit que, en vertu du contrat de prestation de services, il incombe au prestataire de services de fournir un envoi périodique, dans la mesure du possible par voie électronique, d'un décompte des montants dus par le redevable pour cette période qui reprend le montant total de la taxe variable, le cas échéant, les coûts des services assurés par le prestataire de service ainsi que le solde après déduction des montants payés à l'aide du moyen de paiement garanti<sup>29</sup>. Le décompte doit également mentionner « *au moins, les moments et les lieux d'imputation pour lesquels la taxe variable est due, ainsi que la composition de la taxe variable* ».

64. S'il est vrai que l'envoi d'un tel décompte périodique (notion qui doit encore être précisée : article 21, alinéa 2 et 39, §1, 6°) permet au redevable de prendre connaissance des éléments constitutifs du montant de la taxe qu'il doit payer, il paraît matériellement peu évident pour le redevable de se souvenir précisément de tous les trajets qu'il a parcourus chaque jour calendrier, et surtout, d'être en mesure dès lors de pouvoir en vérifier l'exactitude et partant de pouvoir la contester. De plus, quand bien même il parviendrait à vérifier l'exactitude des trajets enregistrés et repris sur le décompte périodique, comment, en pratique, le redevable va-t-il pouvoir contester ce compte rendu et démontrer ce qu'il allègue et exercer son droit à rectifier ses données à caractère personnel ?

65. En outre, dès lors que ce décompte périodique comporte les moments et les « lieux d'imputation », il est possible d'en déduire une vision précise et claire des habitudes de vie

---

<sup>29</sup> L'article 2, 10° du projet définit le « moyen de paiement garanti » comme étant : « *le moyen de paiement par lequel le prestataire de services peut percevoir, à première demande, la taxe variable et, le cas échéant, les frais de perception facturés au conducteur, sans autre autorisation du conducteur et sans que celui-ci puisse annuler le paiement qui a été effectué avec le moyen de paiement* ».

quotidienne des redevables (trajet domicile-travail, lieux fréquentés, personnes visitées, etc.). Par conséquent, l'envoi du décompte périodique par la voie postale peut présenter un risque élevé au niveau de la protection des données à caractère personnel dans la mesure où s'il est connu qu'un tel décompte est envoyé par la poste, les redevables ne sont pas à l'abri d'un vol de ce décompte dans leur boîte aux lettres.

66. De plus, dans l'hypothèse où le preneur de leasing se désigne en tant que redevable de la taxe pour le véhicule mis au service de ses employés le cadre d'un contrat de leasing<sup>30</sup> (en application de l'article 4, §4), l'article 21, alinéa 2 conduit à ce que le décompte périodique sera transmis à l'employeur, qui aura dès lors connaissance des moments et des « lieux d'imputation » pour lesquels la taxe variable est due. Cela signifie que l'employeur aura accès à des données de nature très privée. A nouveau, l'accès par l'employeur à ces données cause des inconvénients démesurés dans les droits et libertés des personnes concernées au regard de l'objectif visé qui est d'établir une taxe de lutte contre la congestion du trafic.

(v) les délais de conservation

67. En sixième lieu, les données d'identification des redevables<sup>31</sup> et d'identification des véhicules<sup>32</sup> ainsi que les données relatives aux trajets (uniquement pour la taxe variable) vont être conservées par l'administration fiscale dans une base de données afin de lui permettre de calculer la taxe (variable et forfaitaire), de la percevoir et de gérer l'éventuel contentieux y relatif ainsi que de constater les infractions à l'ordonnance en projet.
68. En ce qui concerne le délai de conservation des données d'identification du redevable et des données du véhicule pour lequel le daypass est acquis, l'article 12, §1er, alinéa 3, dispose qu'elles sont conservées au maximum jusqu'à l'expiration du délai d'imposition qui est, conformément aux articles 12 et 13 du Code bruxellois de procédure fiscale, rendus applicables par l'article 18 du projet, de 5 ans à compter du 1er janvier de l'exercice d'imposition, prolongeable de 4 ans en cas d'infraction, sans préjudice d'une conservation plus longue si certains événements, tels que l'introduction d'une réclamation, surviennent. Ces données permettent à l'administration fiscale d'identifier le redevable de la taxe et de vérifier

<sup>30</sup> A cet égard, il ressort de l'Exposé des motifs que le preneur en leasing se désigne comme redevable de la taxe « *pour les véhicules loués qu'il met à la disposition de ses employés* ». Il semble en découler que le preneur de leasing est l'employeur.

<sup>31</sup> En vertu de l'article 11, alinéa 2 du projet (qui concerne la taxe forfaitaire), les données d'identification concernées sont le numéro de Registre national du redevable ou son numéro d'identification visé à l'article 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* ; à défaut d'un tel numéro son nom, ses prénoms ou son prénom unique, sa date de naissance, son lieu de naissance et son adresse. En vertu de l'article 13 du projet (qui concerne la taxe variable), les données d'identification du redevable sont identiques.

<sup>32</sup> Sont visées le numéro d'immatriculation, le pays d'immatriculation du véhicule, la catégorie du véhicule, la marque, le modèle, le type et la puissance du moteur ou, si celle-ci est inconnue, les paramètres nécessaires pour la calculer (article 12, §1<sup>er</sup> pour le daypass et article 13 pour la taxe variable).

que le véhicule pour lequel le daypass a été acheté est bien celui qui est réellement utilisé par le redevable. Le contrôle du respect de l'obligation d'avoir acquis un daypass sera effectué, en vertu de l'article 25 du projet au moyen de caméra ANPR (Automatic number plate recognition), qui comparera la plaque d'immatriculation du véhicule qu'elle flashe avec la liste des véhicules en ordre d'obtention d'un daypass. Les finalités poursuivies par la conservation de ces données sont par conséquent déterminées, explicites et légitimes, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.

69. Cependant, les données collectées par les caméras ANPR ne peuvent être conservées, en vertu de l'article 45, §1, alinéa 4, du projet, que maximum un mois à compter de leur collecte, lorsque ces données ne permettent pas de constater une infraction à l'ordonnance en projet ou à ses arrêtés d'exécution. Un tel délai de conservation est conforme à l'article 5 de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance. Par conséquent, le délai de conservation prévu à l'article 12, §1er, alinéa 3, apparaît disproportionné au regard des finalités poursuivies dans la mesure où si aucune infraction à l'ordonnance en projet n'a été constatée par les caméras ANPR, les données concernées relatives à ces véhicules qui sont en ordre de paiement du daypass ne devraient pas être conservées plus d'un mois.
70. En ce qui concerne les données d'identification et les données du véhicule pour lequel un contrat de prestation de services est conclu, le dernier alinéa de l'article 13 du projet prévoit que le délai de conservation des données est au maximum 10 ans après l'expiration de la durée de validité des contrats de prestation de services en question. Il ressort de l'Exposé des motifs que la durée de 10 ans a été établie car elle « *correspond à la prescription des actions contractuelles telle que prévue à l'article 2262bis du Code civil* ». Si la finalité poursuivie par un tel délai de conservation est déterminée, légitime et explicite, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, en ce qu'elle vise à gérer les litiges de nature contractuelle, l'Autorité estime toutefois que la durée de ce délai maximal est démesurée au regard des finalités qu'il poursuit dans la mesure où il est applicable, indistinctement, tant dans l'hypothèse de paiement de la taxe variable dans les délais que dans l'hypothèse d'un non paiement dans les délais. Il conviendrait de distinguer les délais de conservation selon que le paiement de la taxe variable a été payée dans les délais ou pas et de préciser que dans l'hypothèse d'un litige, les données sont conservées aussi longtemps que nécessaire pour gérer celui-ci. Si l'intention de l'auteur est de maintenir un tel délai de conservation, il est recommandé de justifier le caractère nécessaire et proportionné d'un tel traitement.
71. En ce qui concerne la conservation des données relatives aux trajets afin de permettre à l'administration fiscale d'établir, de calculer, de percevoir la taxe variable et de gérer le

contentieux y relatif, il ressort de l'article 45, §1, alinéa 3, du projet qu'elles sont conservées par l'administration fiscale pour une durée maximale ne pouvant excéder un an après la prescription de toutes les actions qui relèvent de la compétence de l'administration fiscale et, le cas échéant, la cessation définitive des procédures et recours administratifs et judiciaires ainsi que du paiement intégral de tous les montants y liés. Cela implique que si le redevable paye dans les délais, les données relatives aux trajets sont conservées au maximum 1 an, auquel est additionné le délai de réclamation prévu à l'article 32, §2 du projet<sup>33</sup>, soit 194 jours (186 + 7 + 1) à compter du prélèvement de la taxe. Si le redevable ne paie pas dans les délais, les données sont conservées au maximum 1 an après la prescription de toutes les actions qui relèvent de la compétence de l'administration fiscale, auquel est additionné 5 ans à compter du jour où la taxe est née, conformément à l'article 30 du projet, juncto article 39, §1 du Code bruxellois de procédure fiscale (ce délai correspond au délai laissé à l'administration fiscale pour introduire son action en recouvrement).

72. Ces délais de conservations paraissent disproportionnés eu égard au caractère très privé que présentent les données relatives aux trajets et eu égard aux finalités poursuivies par la conservation de ces données.
73. Par ailleurs, l'Autorité constate que le projet ne prévoit aucun délai de conservation pour les données relatives aux trajets enregistrées par l'équipement embarqué qui sont communiquées par le redevable au prestataire de services en vertu de l'article 15, §5 du projet et qui doivent être communiquées par le prestataire de services à l'administration fiscale chaque jour taxable au moyen d'un fichier de données électroniques, en application de l'article 41 du projet. Ce constat appelle les observations suivantes.
74. D'une part, l'Autorité s'interroge sur le caractère nécessaire et proportionné de prévoir que les prestataires de services conservent les données concernées dans la mesure où il fait office d'intermédiaire entre le redevable et le percepteur de péages, à savoir l'administration fiscale, il ne calcule pas la taxe et il se limite ensuite à réclamer auprès du redevable le montant de la taxe (article 22 du projet). D'autre part, si l'auteur du projet estime qu'une telle conservation est nécessaire afin de permettre aux prestataires de service d'effectuer l'obligation légale qui lui est imposée par l'article 41 du projet, dans ce cas cela devra être dûment justifié et la conservation de ces données devra être limitée au délai strictement nécessaire pour leur permettre d'exécuter son obligation légale prévue à l'article 41 du projet.

---

<sup>33</sup> Cette disposition est libellée comme suit : « § 2. Les réclamations doivent être introduites, sous peine de déchéance, dans un délai de 186 jours. Ce délai court à compter du lendemain du jour où le destinataire a pu, selon toute vraisemblance, avoir connaissance du prélèvement de la taxe, du procès-verbal d'infraction ou de la décision de rejet de la demande d'exonération, c'est-à-dire le septième jour qui suit la date d'envoi, telle qu'elle est mentionnée sur le document envoyé ou remis, sauf preuve contraire par le destinataire. »

(vi) Conclusion

75. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'établissement d'une taxe kilométrique, telle que celle visée par le projet, reflétant l'utilisation réelle du réseau routier de la région bruxelloise afin de lutter contre la congestion du trafic, implique d'édicter des obligations à charge du redevable et d'instaurer des mesures impliquant des traitements de données à caractère personnel - à savoir, l'enregistrement des trajets et du nombre de kilomètres parcourus, ventilés en plages horaires de forte ou faible congestion habituelle, par jour calendrier, au moyen d'un équipement embarqué (qui sera une application pour smartphone si le prestataire de service est l'administration), la communication des données y relatives à l'administration fiscale, le contrôle du montant de la taxe, la conservation des données y relatives - qui engendrent une ingérence particulièrement importante dans le droit au respect de la vie privée et, en particulier, dans le droit à la protection des données à caractère personnel des utilisateurs du réseau routier bruxellois.
76. Par conséquent, l'Autorité estime que les inconvénients causés par les traitements de données à caractère personnel engendrés par le système de taxation, tel qu'envisagé actuellement par le projet, en vue d'établir une taxe de lutte contre la congestion du trafic sont démesurés par rapport à l'objectif poursuivi.
77. Dans ces conditions, l'Autorité recommande à l'auteur du projet d'apprécier rigoureusement le caractère nécessaire et proportionné des traitements de données engendrés par la mise en œuvre du système de taxation, telle qu'envisagé par le projet, au regard de l'objectif poursuivi qui est d'établir une taxation en vue de lutter contre la congestion du trafic dans la région bruxelloise.

**PAR CES MOTIFS,**

**L'Autorité estime qu'il convient**

- de clarifier le(s) objectif(s) poursuivi(s) par la mise en place du système de taxation SmartMove et de définir la notion d'impact environnemental si l'objectif poursuivi est également de lutter contre les émissions nocives des véhicules dans les embouteillages (point 27) ;
- d'effectuer une analyse d'impact relative à la protection des données, conformément à l'article 35.3 du RGPD avant la mise en place de tout traitement de données engendré par la taxe kilométrique, qui devra, le cas échéant, être soumise pour avis

- à l'Autorité en cas de constatation de la subsistance de « risques résiduels » et de publier cette analyse d'impact (point 31);
- d'apprécier de façon rigoureuse la nécessité et la proportionnalité d'établir une taxation kilométrique, telle que celle prévue par le projet, qui reflète l'utilisation réelle du réseau routier avec une granularité excessivement fine au regard de la poursuite de l'objectif qui est d'établir un système de taxation efficace afin de lutter contre la congestion du trafic (point 37) ;
  - d'apprécier rigoureusement le caractère nécessaire et proportionné des traitements de données engendrés par la mise en œuvre du système de taxation, telle qu'envisagée par le projet, au regard de l'objectif poursuivi qui est d'établir une taxation en vue de lutter contre la congestion du trafic dans la région bruxelloise (points 75 à 77).

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