



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Conditions de faisabilité du projet Ecobonus de la Métropole européenne de Lille

Un « péage positif » innovant à consolider

Rapport CGEDD n° 011008-01 – IGA n° 17018-R
établi par

Dominique HUCHER, Jean-François LANDEL (CGEDD) et Maxime TANDONNET (IGA)

Juin 2017



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	6
1. Présentation du projet Ecobonus.....	8
1.1. La congestion du trafic routier, un enjeu vital pour l'agglomération lilloise.....	8
1.2. Historique des initiatives visant à traiter cette question.....	9
1.3. Les modalités du péage positif ou Ecobonus.....	10
1.3.1. <i>Le modèle néerlandais.....</i>	10
1.3.2. <i>Les modalités du projet de l'agglomération lilloise.....</i>	11
2. En droit interne, le projet d'Ecobonus Mobilité se heurte dans sa phase initiale – celle de la constitution d'un fichier de personnes qui seront démarchées – à un obstacle juridique sérieux.....	13
2.1. Les données brutes de LAPI couplées ou non à l'accès au SIV constituent des données personnelles au sens de la loi du 6 janvier 1978.....	13
2.2. La recherche d'une base légale autorisant la MEL à utiliser le LAPI.....	13
2.2.1. <i>Une base légale issue du code de sécurité intérieure inopérante.....</i>	14
2.2.2. <i>La loi du 6 janvier 1978 comme unique base légale du projet de la MEL.....</i>	15
2.3. Des interrogations sur la constitutionnalité du dispositif.....	16
2.4. Une jurisprudence restrictive de la CNIL sur des projets comparables.....	17
2.5. Les réserves de la CNIL envers le projet Ecobonus.....	19
2.6. Le cadre international et européen n'offre qu'une marge de progrès très restreinte en termes de facilitation juridique du projet de la MEL.....	20
2.6.1. <i>Le droit positif néerlandais de la protection des données diffère du modèle français.....</i>	20
2.6.2. <i>Le cadre international et européen : des possibilités d'évolution limitées.....</i>	21
3. Pour la réussite du projet : des modalités techniques à ajuster et un socle juridique à conforter.....	23
3.1. Amendements fonctionnels mineurs du projet initial.....	24
3.2. Variante n°1 modifiant significativement les aspects fonctionnels et financiers.....	26
3.3. Variante n°2 modifiant fortement les aspects fonctionnels et financiers.....	27
3.4. Synthèse des adaptations possibles du projet initial et suites à donner.....	28
3.5. Un socle juridique à conforter avec une réflexion sur des novations juridiques à construire.....	30
3.6. Mener la réflexion sur une modification de base légale.....	30
Conclusion.....	33
Annexes.....	35
1. Lettre de mission.....	36
2. Liste des personnes rencontrées.....	38

3. Glossaire des sigles et acronymes.....	40
4. Droit européen des données personnelles.....	41
5. La possibilité pour la MEL d'avoir accès aux données du SIV.....	44
6. Panorama des avis de la Commission nationale informatique et libertés....	45

Résumé

Confrontée à une grave saturation de son réseau autoroutier aux heures de pointe, la métropole européenne lilloise (MEL) souhaite développer un dispositif de péage positif qui consiste, sur le modèle d'une vingtaine de projets menés aux Pays-Bas, notamment à Rotterdam, à récompenser les automobilistes volontaires pour éviter certains tronçons routiers aux heures d'encombrement.

À cette fin, la MEL entend mettre en place un dispositif de lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI), destiné à identifier le vivier de volontaires. L'identification des propriétaires des véhicules par croisement du fichier ainsi constitué avec les informations du système d'immatriculation des véhicules (SIV) aboutit à une collecte et un traitement de données personnelles au sens de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

La base légale qui fonde l'utilisation de LAPI se trouve aux articles L.252-1 ou L.233-1 du code de la sécurité intérieure ; elle ne s'applique que dans des cas très précis et limités, notamment en lien avec la recherche d'infractions, et avec une protection de la vie privée strictement encadrée par la loi du 6 janvier 1978.

De surcroît, cet encadrement législatif est contrôlé par le juge administratif et la commission nationale informatique et libertés (CNIL), mais aussi par le conseil constitutionnel, qui a érigé le droit au respect de la vie privée en principe à valeur constitutionnelle.

Les précédentes décisions du conseil constitutionnel, du conseil d'État ou les avis de la CNIL portant sur des sujets transposables ont bien toutes rappelé une stricte exigence de proportionnalité entre l'atteinte à la vie privée et la finalité du traitement de données personnelles.

Les entretiens de la mission avec la CNIL et l'analyse de sa jurisprudence confirment donc la difficulté, du point de vue juridique, de la mise en œuvre du projet dans les conditions prévues par la MEL. La mission a constaté que la jurisprudence des autorités néerlandaises en charge de la protection des données divergeait de la doctrine suivie par la CNIL. Ce qui a été possible à Rotterdam ne l'est donc pas, en tout cas pas dans les mêmes termes, en France.

*

La mission suggère différentes solutions, à droit constant, permettant de faire aboutir le projet.

L'abandon de l'usage de LAPI pour identifier des plaques d'immatriculation sans l'accord des propriétaires de véhicules, apparaît préférable pour la sécurité juridique du projet de la MEL, et pour la célérité de sa mise en place.

Concernant la phase initiale d'identification du fichier des volontaires, une solution consisterait en une large opération de communication à l'échelle de l'agglomération. Celle-ci pourrait passer par voie de presse et par un mailing à l'ensemble des propriétaires de véhicules dans l'agglomération (600 000) ou bien à travers les employeurs, privés ou publics de l'agglomération. Afin d'éviter les candidatures d'opportunité et les risques de fraudes, une période test serait prévue au cours de laquelle les volontaires démontreraient sur un ou

plusieurs mois, qu'ils sont des usagers habituels des tronçons routiers aux horaires d'encombrement. Il serait éventuellement possible d'utiliser à cette fin un système de LAPI, sur la base du volontariat des automobilistes, sachant que toutes les autres plaques d'immatriculation seraient automatiquement effacées. Le test pourrait également s'effectuer grâce à un système de boîtiers connectés.

Par la suite, dans le cadre du suivi de l'opération, pour s'assurer de l'effectivité du renoncement des automobilistes volontaires à utiliser les tronçons routiers identifiés aux heures d'encombrement, diverses solutions techniques sont envisageables. Celle de LAPI n'est pas à exclure dès lors que seuls les numéros d'immatriculation des volontaires seraient provisoirement stockés. Elle comporte toutefois une incertitude au regard des réserves de principes de la CNIL. En revanche, l'autre formule, consistant en l'utilisation d'un boîtier doté d'une application GPS, ne soulèverait aucune difficulté, même si elle n'offre sans doute pas les mêmes garanties sur le plan de la lutte contre les manœuvres frauduleuses.

*

La mission s'est également interrogée sur les perspectives susceptibles d'être ouvertes par une évolution du droit.

Le cadre communautaire, s'il reprend des exigences déjà présentes en droit français, n'offre pas de garantie en termes d'assouplissement de l'appréciation du nécessaire principe de proportionnalité du traitement des données avec la finalité de ce traitement.

L'option d'une réforme législative est envisageable mais n'offre pas de garantie juridique absolue.

En effet, l'option d'élargissement de la base légale de LAPI à des fins environnementales ou sanitaires paraît, en l'état de la jurisprudence du conseil constitutionnel, assez hypothétique, et pose la question de l'adaptation éventuelle de la loi du 6 janvier 1978 aux nouveaux enjeux environnementaux et aux dernières technologies. Il faudrait alors démontrer que des nouveaux enjeux environnementaux justifient d'élargir le champ de collecte et de traitement de données personnelles sans le consentement des citoyens.

En définitive, la réécriture partielle et programmée du contenu de la loi de 1978 à l'occasion de l'entrée en vigueur du règlement européen sur la protection des données personnelles sera l'occasion de proposer si nécessaires d'éventuelles adaptations.

En tout état de cause, le législateur devra disposer d'éléments suffisamment étayés pour montrer l'avantage de l'utilisation de LAPI sur le plan de l'environnement et de la santé publique.

Ces éléments paraissent particulièrement nécessaires pour motiver et justifier le recours à une expérimentation, a fortiori fondée sur une base législative nouvelle dans le code des transports ou dans la loi du 6 janvier 1978 elle-même.

Liste des recommandations

1. Si la MEL souhaite privilégier la rapidité et la sécurité juridique du projet Ecobonus : retenir rapidement un projet comportant une campagne de recrutement direct complétée par un contrôle de volontaires sous contrat par un boîtier de géolocalisation sans aucune utilisation de lecteur automatique de plaques d'immatriculation (variante n°2 exposée dans le présent rapport) qui devrait obtenir facilement une autorisation de la CNIL.....29
2. Si la MEL estime qu'un projet proche de la variante n°2, comportant une campagne de recrutement directe sans usage préalable des caméras LAPI, ne permettrait pas d'atteindre ses objectifs de réduction de la congestion routière, il lui revient de construire un dossier beaucoup plus argumenté, établissant : - le caractère indispensable de l'usage des caméras à des fins de défense de l'environnement et de la santé publique ; - des assurances en matière de libertés publiques telles qu'elles sont esquissées dans le présent rapport au titre des amendements du projet initial et la variante n°1 (enregistrement des profils initiaux par des caméras des plaques d'immatriculation préalablement à la campagne de recrutement direct)..... 29
3. La MEL devra argumenter la justification de son projet par une analyse précise de la proportionnalité, au sens de la loi du 6 janvier 1978, entre collecte de données personnelles et impératifs techniques précis des finalités du projet, et partager cette analyse avec les services de la CNIL avant de déposer une demande d'autorisation du projet..... 29
4. Recommandation à l'attention des services des ministères de l'intérieur et des transports : si la MEL présente un projet innovant et solide de réduction de la congestion routière par des péages « positifs », soutenir son argumentation devant la CNIL, dès lors qu'elle vise à se rapprocher du niveau d'innovation et d'efficacité de la politique nationale néerlandaise..... 30
5. Mener une réflexion interne aux services de l'État sur l'opportunité de l'adaptation du droit français de la protection des données aux évolutions technologiques, dans l'intérêt de la politique de l'environnement et de la santé publique et de leurs projets innovants.....31
6. Décider si le projet de loi que le Gouvernement doit déposer à l'été 2017, qui mettra en conformité la loi de 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés avec le nouveau règlement européen sur la protection des données, est l'occasion d'introduire dans le code des transports un nouvel article donnant une base légale explicite, éventuellement expérimentale au sens de l'article 37-1 de la constitution, au recours à la lecture automatique de plaques d'immatriculation par les autorités publiques en charge de la gestion du trafic routier, à l'instar de la récente modification du droit néerlandais...32

Introduction

Par lettre de mission du 14 février 2017, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche ont demandé, conjointement à l'inspection générale de l'administration (IGA) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission relative au démarrage du projet Ecobonus Mobilité de la métropole européenne de Lille.

La mission a été confiée à MM. Maxime Tandonnet, inspecteur général de l'administration, Dominique Hucher, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, et Jean-François Landel, inspecteur de l'administration du développement durable.

La mission intervient dans un contexte où la métropole européenne de Lille (MEL) souhaite accélérer la mise en œuvre de son projet Ecobonus mobilité. Ce projet a été annoncé dans la presse et le pacte métropolitain d'innovation entre État et la MEL qui prévoit un engagement à hauteur de 3,3 millions d'euros sur le budget de l'État. Il vise à lutter contre la congestion localisée du trafic routier de la métropole lilloise à certaines heures de la journée.

Il constitue à la fois une alternative au péage urbain, non concrétisé en France depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, et un dispositif innovant soutenu par une filiale de la caisse des dépôts et consignations (CDC). Sur le modèle d'une vingtaine de projets menés à bien aux Pays-Bas, en particulier à Rotterdam, il prévoit l'identification d'un public d'automobilistes cible, usagers des infrastructures routières de la MEL, à qui serait proposée une aide financière de deux euros par trajet en contrepartie d'un renoncement à faire usage de leur véhicule sur certains tronçons routiers aux heures d'encombrement. Le dispositif prévu procède à une sélection des usagers par lecteur automatique de plaque d'immatriculation (LAPI), puis à une interconnexion avec le fichier du système d'immatriculation des véhicules (SIV).

La lettre de mission indique la présence d'obstacles juridiques à la réalisation du dispositif tel que prévu jusqu'à présent par la MEL, à l'issue de l'étude menée par la société d'ingénierie Egis, filiale de la CDC. La mission a pour objet de rechercher des solutions juridiques et opérationnelles à un obstacle principalement identifié : l'utilisation par la MEL du lecteur automatique de plaque d'immatriculation dans le contexte issu de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, plus exigeant qu'aux Pays-Bas.

Les questions juridiques portent sur les outils permettant de relever légalement les plaques d'immatriculation et la possibilité, à droit constant, de croiser le fichier SIV avec les informations relevées par le système LAPI.

L'enjeu porte notamment sur l'appréciation juridique de la proportionnalité de l'atteinte aux données personnelles du projet de la MEL, au regard de la finalité du dispositif d'incitation à des changements de comportements d'usagers de la route. Un besoin de sûreté juridique a ainsi été mentionné par la lettre de mission qui précise néanmoins que toute modification législative est à éviter. L'absence de modification législative est donc la principale et forte contrainte figurant sur la lettre de mission.

Pour mener à bien ses investigations, la mission s'est d'abord déplacée auprès de diverses administrations centrales : la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM), et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur, puis à Lille, pour y rencontrer successivement la métropole européenne de Lille (MEL), la préfecture de région Hauts-de-France, préfecture du Nord, le secrétariat général aux

affaires régionales (SGAR) des Hauts-de-France, et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Hauts-de-France.

Elle a ensuite rencontré et sollicité à plusieurs reprises pour un travail de fond la société Egis et sa filiale néerlandaise BNV, tant sur le plan technique que juridique.

La mission a également rencontré les services techniques ministériels compétents en matière de transports routiers : le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), et d'expérimentation en matière de mobilité innovante : l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFFSTAR).

Enfin, un entretien approfondi avec plusieurs services juridiques de la CNIL, complété par un dernier contact avec deux représentants du ministère de l'infrastructure et de l'environnement des Pays-Bas ont parachevé les échanges indispensables à une compréhension complète du sujet.

Le présent rapport comprend une présentation complète du projet Ecobonus (I), une analyse approfondie des obstacles juridiques rencontrés (II), puis un ensemble de propositions susceptibles de favoriser la réussite de ce projet novateur (III).

1. Présentation du projet Ecobonus

1.1. La congestion du trafic routier, un enjeu vital pour l'agglomération lilloise

Le projet Ecobonus de péage positif dans l'agglomération de Lille est né d'un constat : la saturation du trafic routier, sur certains grands axes autoroutiers, aux heures d'affluence notamment à l'ouverture et à la fermeture des bureaux.

Du fait de son poids démographique (1,1 million d'habitants) et de sa situation de pôle économique (500 000 emplois), l'agglomération lilloise génère une mobilité intense : 2,5 millions de déplacements motorisés sont effectués dans l'arrondissement de Lille, dont 2 millions sont internes à cet espace. La moitié est liée à un motif de travail. Les phénomènes de congestion de la circulation touchent l'ensemble du réseau routier d'accès à l'agglomération en particulier l'A1, l'A23, l'A22, l'A25. Seule l'A27 échappe à ce phénomène.

Le réseau autoroutier est saturé en moyenne quatre heures par jour. Les ralentissements durent de 7 à 9 heures puis de 17 à 19 heures. 10% du trafic journalier se concentre sur deux heures le matin et le soir. Le trafic routier s'accroît de 2% chaque année sur l'agglomération. Le coût du temps perdu dans les bouchons est estimé à 2,1 milliards d'euros par an, soit 1,4% du produit intérieur brut (PIB) régional. À cela s'ajoutent des conséquences indirectes difficilement quantifiables sur l'environnement : pollution de l'air, impact sur la santé des populations lié à cette pollution et au stress.

Les phénomènes de saturation de la circulation dans l'agglomération lilloise sont bien connus. Ils ont été mesurés par les services de l'État en charge de la circulation routière en 2007 sur différents sites sur la base de la détermination de niveaux de service de circulation (NSC). Quatre niveaux ont été définis : fluide (1), fluide/dense (2), dense (3), saturé (4). L'étude a porté sur six points de l'A1, trois points de l'A22, deux de l'A 23 et trois de l'A25. Sur l'A1, les temps de densité de la circulation s'échelonnent de 8 à 11% du temps total de circulation. Quant à l'état de saturation, il s'étage de 1 % à 6% selon les relevés effectués en différents sites.

Chaque point d'observation concerné a fait l'objet d'une évaluation de « capacité pratique », c'est-à-dire du nombre maximal de véhicules pouvant être écoulé sur un point du réseau, compte tenu des caractéristiques physiques de la voirie. Sur l'A1 au niveau de Seclin, par exemple, la capacité pratique est de 5 413 véhicules par heure. Le seuil de trafic saturé est estimé à 90% de la capacité pratique. Il est, sur le site de Seclin, de 4 872 véhicules/heure. Or, de 7 à 8 heures le matin, le trafic atteint 5 250 véhicules/heure.

Sur cette base, il est possible de déduire, pour chaque point étudié, le nombre de véhicules qu'il conviendrait de sortir du trafic, aux heures et aux lieux de saturation, pour basculer sous le seuil de saturation et restaurer un trafic dense, permettant de circuler sans blocage.

La connaissance de ces phénomènes se heurte toutefois à certaines limites. La part du trafic à caractère local et celle du transit par l'agglomération lilloise n'est pas connue avec précision. De même, il est difficile de différencier précisément, dans le flux convergent vers Lille aux heures de pointe, la part qui est liée à un motif de travail et celle qui relève d'autres activités : accompagnement scolaire, courses, loisirs, etc.

1.2. Historique des initiatives visant à traiter cette question

Le problème de l'encombrement du trafic autoroutier dans la périphérie de Lille est ancien. Les élus de l'agglomération expriment, depuis les années 2000, leur souhait du lancement d'un grand chantier d'infrastructure routière par l'État qui consisterait à doter la métropole d'une route deux fois deux voies de contournement. Pour des raisons de financement mais aussi compte tenu de la difficulté pratique d'un tel chantier dans des zones de forte urbanisation, l'État a refusé de s'engager dans cette direction. D'autres solutions ont donc fait l'objet d'échanges entre l'État et les autorités locales : création d'un péage pour dissuader la circulation à certaines heures, interdiction de l'accès de l'agglomération aux camions en transit vers la Belgique.

L'idée de s'engager dans la voie d'un système d'incitation des usagers de la route à éviter certains tronçons aux heures de pointe remonte au milieu des années 2010, sur la base d'expériences néerlandaises (voir 1.3.1). Une étude de faisabilité et d'opportunité a été confiée à la société Egis, filiale de la CDC, qui a remis le 22 décembre 2015 un rapport établi en partenariat avec les services techniques de la MEL. Ses conclusions étaient favorables à une opération de ce type. En parallèle, dans un contexte de rapports délicats entre l'État et les élus sur ce dossier, une mission du CGEDD s'est déroulée en 2015 et 2016 sur la question de « l'accessibilité de la métropole lilloise ». Confiée à Mme Nicole Gonthier et M. Jean Lévêque, ingénieurs généraux, elle a donné lieu à la remise d'un rapport le 18 janvier 2016 (CGEDD, n°010103-01) dont les conclusions confortaient les réflexions des travaux Egis-MEL.

Cette étude écarte la mise en œuvre de solutions contraignantes. L'interdiction des poids lourds en transit serait une mesure complexe du point de vue de la faisabilité. Elle se heurterait à la difficulté de différencier, dans le trafic global des poids lourds, les véhicules en transit de ceux qui desservent les commerces de l'agglomération. Quant à la mise en place d'un système de péage urbain pour les véhicules accédant à l'agglomération lilloise, à l'image du dispositif londonien, elle risque de se heurter à l'incompréhension et à une vive opposition de la population locale. « *Dans ces conditions, la mission, considérant que le niveau de congestion ne justifiait pas dans un premier temps l'application de mesures contraignantes, a privilégié des solutions incitatives, meilleures pour l'image de la métropole et moins pénalisantes pour les habitants.* » Le rapport précité propose un plan global d'amélioration de l'accès à la métropole lilloise, qui passe par exemple par l'encouragement du covoiturage et de l'utilisation des transports collectifs et par le développement du télétravail. Sur le long terme, il suggère une politique d'urbanisme qui rapproche les lieux d'habitation et de travail et n'écarte pas dans le futur le lancement d'études pour le contournement autoroutier de l'agglomération. Le projet de péage positif dit Ecobonus est donc directement inspiré de l'esprit de ce rapport. Il fait partie d'un dispositif global destiné à réduire la congestion du réseau autoroutier de l'agglomération lilloise.

Le lancement de cette initiative a fait l'objet d'une délibération de la MEL du 2 décembre 2016. Les services de l'agglomération ont mis en place un comité technique auquel participent la DREAL Hauts-de-France, la direction interrégionale des routes (DIR Nord) et le CEREMA, établissement public prestataire du maître d'ouvrage. La coopération entre l'État et les autorités territoriales sur le dossier de l'accessibilité de l'agglomération lilloise s'est concrétisée à l'occasion de la signature du « pacte métropolitain d'innovation » de la MEL, centré sur ces problèmes d'engorgement du trafic routier, signé le 13 février 2017 par le ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, M. Jean-Michel Baylet, le préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord, M. Michel Lalande et le président de la MEL, M. Damien Castelain. Pour ce dernier, la mise en œuvre de l'Ecobonus et le règlement du problème de l'engorgement du trafic dans l'agglomération représentent un engagement politique essentiel et emblématique de son mandat. À l'origine, le pacte métropolitain d'innovation lillois s'inscrit dans le cadre national

d'un pacte État-métropoles du 6 juillet 2016, signé par le Premier ministre et les présidents de quinze métropoles.

Au cœur du dispositif prévu à cette fin, figure le projet Ecobonus Mobilité, inspiré par la démarche incitative que préconise le rapport du CGEDD. Ce projet « *vise à contribuer à la réduction des phénomènes de congestion localisés sur les tronçons routiers les plus saturés du réseau sur le territoire métropolitain – en particulier les entrées autoroutières de l'agglomération – en incitant, par le biais de récompenses, une partie des usagers récurrents de ces infrastructures circulant aux heures de pointe les plus congestionnées à modifier leurs pratiques de déplacement, soit par le report de leurs trajets en dehors de ces périodes critiques (décalage de trajets, télétravail), soit par l'utilisation d'un autre mode de déplacement (transports collectifs, covoiturage). L'objectif est de soulager les principaux points de saturation de l'agglomération de 5 à 7% de leur volume de trafic circulant aux heures de pointes afin de contribuer à une amélioration nette et visible du niveau de service des infrastructures ciblées [...]. Le cœur du projet repose sur un programme de marketing individuel auprès d'usagers précisément ciblés pour leur contribution à la congestion aux heures les plus critiques. »*

1.3. Les modalités du péage positif ou Ecobonus

1.3.1. Le modèle néerlandais

L'idée de mettre en place une formule de péage positif est issue de travaux de recherches conduits par des économistes anglo-saxons au milieu des années 2000, sur le concept de « nudge », terme qui peut se traduire par « incitation » : « Nudge, improving decisions about health, wealth and happiness », par R. Thaler de l'université de Chicago et R. Sustein de l'université de Harvard. Elle consiste à infléchir les comportements des personnes, notamment en matière d'environnement, par des récompenses financières plutôt que par la menace de sanctions.

La méthode a donné lieu à plusieurs expérimentations notamment aux Pays-Bas, pays le plus embouteillé d'Europe, à compter de 2006, en matière de lissage de la circulation routière. Le programme, intitulé « Better Benutten », donne lieu à une concertation entre le gouvernement central et les autorités locales. Sur la base du concept de « péage inversé », il vise à réduire la circulation, sur les secteurs les plus embouteillés, de 10% sur les années 2015-2017. Il a donné lieu à 300 mesures concrètes dans tout le pays. Cette démarche ne procédait pas d'une initiative ponctuelle mais faisait l'objet d'un engagement national. Le ministère des infrastructures néerlandais est fortement impliqué dans cette action dont il coordonne la mise en œuvre tout en l'encourageant par des financements nationaux. Le programme « Better Benutten » est ainsi doté d'un budget quinquennal de 1,7 milliard d'euros qui sont versés aux collectivités territoriales.

La première expérimentation a eu lieu en 2006, sur l'autoroute A12 proche de Zoetermeer, portant sur 350 automobilistes. Elle a permis de réduire la présence de ces derniers de 50% lors des pics de circulation identifiés. Puis, plusieurs projets de grande ampleur ont été lancés, dans la région d'Utrecht-Hilversum-Amersfoot (5000 participants), sur l'autoroute entre Eindhoven et Hertogenbosh (1250), ainsi qu'à Rotterdam.

L'expérience conduite à Rotterdam est celle qui a directement inspiré le projet Ecobonus de l'agglomération lilloise. Elle a donné lieu à la création de l'agence De Verkeersonderneming, chargée d'en assurer le pilotage, associant le ministère des infrastructures, la ville-région de Rotterdam (la métropole), la municipalité, les autorités portuaires. L'opération dont la conception remonte à 2010, a été lancée en 2014. Elle a consisté à identifier, par l'usage de caméras, les utilisateurs de certains axes autoroutiers puis à leur proposer par courrier de

participer à l'opération sur une base de volontariat. Chaque évitement de la zone d'encombrement aux heures de pointe leur valait une récompense financière de deux euros. La vidéo protection, dans le cadre d'un système intitulé ANPR – Automatic Number Plate Recognition – était utilisée pour l'identification du vivier des participants potentiels.

Elle s'est déroulée en deux phases : mars à décembre 2014 et mars à décembre 2015. 12 000 personnes se sont portées volontaires, différentes lors des deux opérations. Dans la phase 1, 4 900 évitements en moyenne par jour ont été enregistrés, ce qui représente une diminution de 42% du temps des participants dans leurs trajets aux heures de pointes. En phase 2, les évitements ont atteint le chiffre de 5 000 par jour en moyenne, soit une diminution de 45% de leurs trajets aux heures de pointe. Au total, la baisse de la congestion du trafic a été de 8% sur l'agglomération. Le bilan, tel qu'il est présenté par les autorités néerlandaises, est ainsi résolument favorable. L'opération a en effet permis d'infléchir durablement les habitudes des participants, même après la clôture du dispositif d'incitation. Ainsi, la réduction du niveau de congestion de 8% s'est prolongée en 2016 et 2017. Par ailleurs, les responsables de cette expérimentation indiquent que la fraude constatée par des déclarations abusives destinées à percevoir la subvention, est demeurée extrêmement marginale, ne dépassant pas 1 à 2%.

1.3.2. Les modalités du projet de l'agglomération lilloise

Le projet d'Ecobonus s'inspire fortement du modèle de l'expérience de Rotterdam. Il s'adresserait aux usagers de la route qui utilisent leur véhicule sur les tronçons autoroutiers pendant les heures d'encombrement du trafic. L'opérateur chargé de la mise en œuvre de l'Ecobonus, après avoir identifié les propriétaires des véhicules grâce à la consultation du SIV, leur proposerait de s'engager dans une relation contractuelle. Les volontaires obtiendraient une subvention de deux euros pour chaque renoncement à utiliser leur véhicule

Selon les termes du pacte métropolitain d'innovation du 13 février 2017, « *la mise en œuvre de ce programme se déroulera en deux phases :*

Une première est dédiée au recrutement des participants à l'Ecobonus Mobilité : le point de congestion de l'axe routier saturé est surveillé par caméras durant au moins un mois, aux heures de pointes, afin d'identifier les véhicules qui l'empruntent de manière quotidienne à ces horaires. Les propriétaires des véhicules repérés par la puissance publique comme participants aux phénomènes d'hyper saturation voire de congestion des axes routiers sont contactés par le biais d'une démarche de marketing individuel très ciblée basée sur la mise en relation entre plaques d'immatriculation de véhicules et coordonnées du propriétaire. Cette étape suppose un accès au fichier issu du Système d'Immatriculation des Véhicules (SIV). Les propriétaires contactés peuvent alors se porter volontaires pour intégrer le dispositif d'Ecobonus Mobilité.

Une seconde phase est dévolue au déploiement concret du dispositif de l'Ecobonus Mobilité ».

Le pacte examine alors les différences formules permettant de constater l'absence des véhicules identifiés à certaines heures et sur certains tronçons afin de déclencher l'attribution de la subvention de deux euros. Dans cet objectif, plusieurs moyens sont à l'étude pour vérifier la participation au dispositif des volontaires : utilisation de la vidéo surveillance , boîtiers connectés ou encore, usage des « smartphones » individuels.

D'après les études réalisées par les services de l'État (voir ci-dessus), le désengorgement de la voirie pourrait être obtenu grâce à la participation d'une petite minorité des

conducteurs identifiés par caméras. L'objectif à atteindre serait un effacement touchant 1350 véhicules sur deux heures par jour et sur les sites identifiés de quatre axes autoroutiers : A1 en priorité, A23, A27, A22, ce qui suppose de constituer un vivier de 15 000 adhérents – si l'on prend en compte une participation effective d'environ un cinquième d'entre eux à un moment précis. Toutefois, l'action Ecobonus est envisagée sous un angle plus global et s'accompagnerait d'autres mesures visant à encourager le télétravail, les déplacements en vélo et en transport en commun. Au total, l'objectif serait de sensibiliser 80 000 personnes.

Le projet Ecobonus a vocation à être temporaire, même si son but est d'infléchir durablement les comportements. Il pourrait démarrer dès que les conditions en sont remplies, en 2018 et se dérouler sur trois périodes de 18 mois. Son coût total est évalué entre 9,680 et 12,7 millions d'euros selon l'ampleur qui lui sera donnée.

Les modalités de mise en œuvre de l'Ecobonus ne sont pas définitivement arrêtées. Différentes possibilités peuvent être envisagées : par les services de la MEL en régie directe ; par un établissement public sous tutelle de la MEL, associant la métropole, l'État, les autres collectivités territoriales ; ou enfin par délégation de service public à un opérateur privé. La solution qui semble être privilégiée par la MEL serait celle de la création d'une SEMOP – société d'économie mixte à opération unique – associant les capitaux d'une collectivité publique ou d'un groupement de collectivités publiques et des capitaux privés, dans un objectif précis, dont la présidence du conseil d'administration incombe à la personne publique. Le projet serait lancé sous la forme d'un marché public à préciser ultérieurement.

La MEL bénéficie de l'exemple d'une expérience analogue, en cours de préparation, dans le cadre du Grand Paris. Mandaté par la Société du Grand Paris, Egis mène une opération de péage positif à Boulogne-Billancourt, dans une zone d'activité économique à fort engorgement aux heures de pointe¹. Toutefois, cette expérimentation concerne un seul axe routier. L'identification des propriétaires de véhicules concernés se déroulera par l'intermédiaire de la soixantaine d'entreprises concernées. L'opérateur a en effet renoncé à l'usage de caméras de vidéo protection pour le repérage des véhicules concernés, en raison de contraintes juridiques qui risquent aussi de peser sur le projet de la MEL (cf première partie). Pour la seconde phase, la société Egis a l'intention de s'engager dans la voie d'un dispositif de boîtiers munis d'une fonction GPS. Le projet de la Société du Grand Paris peut difficilement être transposé tel quel à la MEL pour des raisons d'échelle : l'Ecobonus de l'agglomération de Lille concernera non pas une zone d'activité de 60 entreprises, mais l'ensemble de la métropole. Cependant, des enseignements pourront en être tirés notamment sur le principe d'atteindre un maximum d'automobilistes à travers leurs employeurs privés ou publics.

¹ http://www.lemonde.fr/les-prix-de-l-innovation/article/2017/03/09/l-idee-du-peage-positif-arrive-en-ile-de-france_5091924_4811683.htm

2. En droit interne, le projet d'Ecobonus Mobilité se heurte dans sa phase initiale – celle de la constitution d'un fichier de personnes qui seront démarchées – à un obstacle juridique sérieux

2.1. Les données brutes de LAPI couplées ou non à l'accès au SIV constituent des données personnelles au sens de la loi du 6 janvier 1978

L'obstacle juridique au projet Ecobonus tient pour l'essentiel à la loi du 6 janvier 1978 et à son interprétation par la CNIL.

Son article 2 prévoit que :

« Constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification dont dispose ou auxquels peut avoir accès le responsable du traitement ou toute autre personne.

Constitue un traitement de données à caractère personnel toute opération ou tout ensemble d'opérations portant sur de telles données, quel que soit le procédé utilisé, et notamment la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction.

Constitue un fichier de données à caractère personnel tout ensemble structuré et stable de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés. »

La personne concernée par un traitement de données à caractère personnel est celle à laquelle se rapportent les données qui font l'objet du traitement.

Par conséquent, le numéro unique de plaque minéralogique issu de LAPI permettrait de remonter aisément à l'identité du propriétaire, via l'interrogation des données d'immatriculations des véhicules SIV. (La question de l'accès aux données du SIV est examinée en annexe 5 du présent rapport).

La possibilité pour la MEL d'interconnecter les données de LAPI et du SIV fait de la MEL un responsable de traitement de données personnelles au sens de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978.

En outre, même sans interconnexion de fichier, la loi du 6 janvier 1978 protège toute personne concernée par la collecte de donnée dès lors que ces données sont personnelles (cf points ci-après).

2.2. La recherche d'une base légale autorisant la MEL à utiliser le LAPI

Les bases juridiques de l'utilisation de LAPI figurent dans le code de la sécurité intérieure.

2.2.1. Une base légale issue du code de sécurité intérieure inopérante

Soit ce relevé des immatriculations est effectué dans le cadre général de la vidéo surveillance des axes routiers, tel que prévu à l'article L 251-2 du code de sécurité intérieure (CSI), soit il intervient en application d'une mesure spécifique de prévention des infractions, tel qu'encadré par l'article L 233-1- du CSI.

Le contenu de l'article 233-1 du CSI fixe bien le LAPI à titre préventif d'une infraction limitativement énumérée², ce qui ne s'applique pas, dans la réglementation actuelle, à la situation d'un véhicule dans un embouteillage.

L'article L 233-1 ne peut donc pas servir de base légale pour fonder en droit l'usage de LAPI par la MEL dans le cadre de son projet³.

L'article L251-2 du CSI semblait de prime abord offrir une assise légale potentielle, en prévoyant que « *La transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique par le moyen de la vidéoprotection peuvent être mis en œuvre par les autorités publiques compétentes aux fins d'assurer : (...) 3° La régulation des flux de transport.* »

Toutefois, cette disposition ne permet pas, au titre de la régulation d'un flux de transport, de constituer des fichiers d'immatriculation de véhicules permettant ainsi d'identifier des personnes physiques.

L'article L251-1 prévoit ainsi que « *Les enregistrements visuels de vidéoprotection répondant aux conditions fixées aux articles L. 251-2 et L. 251-3 sont soumis aux dispositions du présent titre, à l'exclusion de ceux qui sont utilisés dans des traitements automatisés ou contenus dans des fichiers structurés selon des critères permettant d'identifier, directement ou indirectement, des personnes physiques, qui sont soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.* »

La seule base légale applicable à la constitution de fichier permettant d'identifier les personnes physiques est donc la loi du 6 janvier 1978.

Par conséquent, le choix de la MEL d'utiliser le LAPI, qui comporte par nature des informations personnelles nominatives exclut la possibilité d'utiliser cette base légale de l'article L 251-2.

² Article L233-1

Afin de prévenir et de réprimer le terrorisme, de faciliter la constatation des infractions s'y rattachant, de faciliter la constatation des infractions criminelles ou liées à la criminalité organisée au sens [des articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale](#), des infractions de vol et de recel de véhicules volés, des infractions de contrebande, d'importation ou d'exportation commises en bande organisée, prévues et réprimées par le [dernier alinéa de l'article 414 du code des douanes](#), ainsi que la constatation, lorsqu'elles portent sur des fonds provenant de ces mêmes infractions, de la réalisation ou de la tentative de réalisation des opérations financières définies à [l'article 415](#) du même code et afin de permettre le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs, les services de police et de gendarmerie nationales et des douanes peuvent mettre en œuvre des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules prenant la photographie de leurs occupants, en tous points appropriés du territoire, en particulier dans les zones frontalières, portuaires ou aéroportuaires ainsi que sur les grands axes de transit national ou international.

L'emploi de tels dispositifs est également possible par les services de police et de gendarmerie nationales, à titre temporaire, pour la préservation de l'ordre public, à l'occasion d'événements particuliers ou de grands rassemblements de personnes, par décision de l'autorité administrative.

³La mission note néanmoins que le gouvernement a souhaité élargir récemment l'usage de LAPI pour la recherche d'infractions en matière de défaut d'assurance automobile.:cf loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle complétant le CSI : « Art. L. 233-1-1.-Afin de faciliter la constatation des infractions au code de la route, permettre le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs ainsi que mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 121-4-1 du code de la route, les services de police et de gendarmerie nationales peuvent mettre en œuvre des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules prenant la photographie de leurs occupants, en tous points appropriés du territoire. » ;

2.2.2. La loi du 6 janvier 1978 comme unique base légale du projet de la MEL

Le point clé est ici celui de l'universalité de l'application de la loi du 6 janvier 1978, notamment ses articles 6 et 7 qui énumèrent les conditions de licéité des traitements de données à caractère personnel :

L'article 6 prévoit que:

«1° Les données sont collectées et traitées de manière loyale et licite ;

2° Elles sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités ;

3° Elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et de leurs traitements ultérieurs ;

4° Elles sont exactes, complètes et, si nécessaire, mises à jour ; les mesures appropriées doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou traitées soient effacées ou rectifiées ;

5° Elles sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. »

Les conditions de légalité de mise en œuvre d'une collecte et d'un traitement des données personnelles sont ainsi cumulativement établies par :

- une collecte loyale et licite (principe de loyauté et de légalité) ;
- une collecte pour des finalités déterminées, explicites et légitimes (une conformité avec des finalités précisément définies) ;
- un principe de juste proportionnalité de moyen de collecte au regard des finalités définies ; elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et de leurs traitements ultérieurs.

L'article 7 précise quant à lui *« qu'un traitement de données à caractère personnel doit avoir reçu le consentement de la personne concernée ou satisfaire à l'une des conditions suivantes :*

- *1° Le respect d'une obligation légale incombant au responsable du traitement ;*
- *2° La sauvegarde de la vie de la personne concernée ;*
- *3° L'exécution d'une mission de service public dont est investi le responsable ou le destinataire du traitement ;*
- *4° L'exécution, [...] d'un contrat auquel la personne concernée est partie ;*
- *5° La réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement, ou par le destinataire, sous réserve de ne pas méconnaître l'intérêt, les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée. »*

Il est clair que la MEL, en qualité d'autorité compétente en matière de transport est en charge d'une mission de service public, au sens du 3° de l'article 7 précité. En revanche, cela ne l'autorise pas automatiquement pour autant à user de ses prérogatives pour se dispenser de recueillir le consentement des usagers, compte tenu des enjeux de protection des libertés publiques.

La question juridique de la mission est donc bien d'examiner les conditions pour rendre compatible un "sondage de plaque d'immatriculation "avec la loi du 6 janvier 1978.

2.3. Des interrogations sur la constitutionnalité du dispositif

Il convient de rappeler ici que les conditions légales de mises en œuvre de LAPI s'inscrivent également dans le cadre de la jurisprudence du conseil constitutionnel.

La direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur a particulièrement rappelé ce point, qui fragilise la solidité juridique du projet de la MEL, des recours contentieux éventuels pouvant se fonder sur un argumentaire de niveau constitutionnel.

Ainsi, le conseil constitutionnel, dans une décision n°2005-532, a précisé les conditions dans lesquelles il acceptait que la loi concilie la nécessaire sauvegarde de l'ordre public avec une éventuelle atteinte aux libertés individuelles, notamment celle du respect de la vie privée.

Cette conciliation s'effectue par le biais de fortes garanties prévues : finalité limitée (proportionnalité), effacement systématique et rapide, interdiction de consultation par des tiers, etc ...⁴

⁴ Extrait du commentaire de la décision du conseil constitutionnel n° 2005-352 DC du 19 janvier 2006 (cahiers du conseil constitutionnel n°20):

S'agissant de la pertinence de la mesure, on sait que le vol de véhicules est souvent le prélude de la commission d'infractions plus graves (criminalité organisée) et que le signalement de véhicules est indispensable à la lutte contre le terrorisme. L' " extension de finalité d'usage ", à laquelle procède l'article 8, apparaît donc comme légitime a fortiori par rapport aux dispositions précédentes. Des limitations et précautions suffisantes sont-elles prises en l'espèce ? La réponse est également affirmative :

- Les finalités du traitement sont strictement délimitées par la nouvelle rédaction, ce qui n'était pas le cas de la rédaction antérieure.
- Les interconnexions possibles sont limitativement mentionnées (fichier des véhicules volés - FVV - et système d'information Schengen - SIS -, lui-même déjà relié au fichier des véhicules volés depuis le 26 mars 1995).
- Ces interconnexions porteront exclusivement sur l'identification des véhicules volés ou signalés, qu'il s'agisse de la consultation du FVV ou de celle du SIS (l'interrogation de ce dernier n'intéressera que la partie du fichier donnant le signalement des véhicules : immatriculation, marque, modèle, couleur).
- Les clichés des passagers ne constitueront pas un critère de recherche et ne seront accessibles aux responsables du traitement que si le test sur le signalement du véhicule au FVV ou au SIS s'avère positif.
- Comme le précisait le Gouvernement dans ses observations écrites, le traitement des données sera effectué exclusivement à partir des caractéristiques du véhicule : " Les photographies prises à cette occasion ne pourront être exploitées que si le traitement du numéro d'immatriculation fait apparaître un rapprochement positif...".
- Les données collectées par les dispositifs de contrôle ne pourront être conservées que pendant huit jours afin de procéder à la consultation du FVV et du SIS. La conservation des données pendant huit jours est justifiée par le délai de latence qui peut s'écouler entre le moment où un véhicule est volé ou signalé et le moment où ce vol ou ce signalement est enregistré.
- En cas d'absence de rapprochement ou de rapprochement négatif, les données seront effacées.
- En cas de rapprochement positif, les données collectées seront conservées un mois sans préjudice des nécessités de leur conservation pour une durée plus longue dans le cadre d'une procédure pénale.
- En cas de rapprochement positif, les photographies des passagers d'un véhicule volé n'ont pas normalement vocation à être exploitées lorsqu'elles se révèlent antérieures à la date à laquelle le vol de ce véhicule a été commis. • Comme l'indique explicitement l'article 8 de la loi déferée pour les utilisations liées à la lutte contre le terrorisme, et comme le préciseront ses mesures d'application pour les autres utilisations du traitement, seuls des agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales auront accès à ce traitement.
- Le traitement est expressément soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Dans ces conditions, le législateur a pris les précautions suffisantes pour assurer la conciliation qui lui incombait entre les différentes exigences constitutionnelles en cause. »

Les services du ministère de l'intérieur ont bien mentionné qu'il existe donc une position claire de la jurisprudence du conseil constitutionnel (cf DCC n° 2005-532)⁵ qui s'oppose à une utilisation « élargie » de LAPI.

La MEL souhaitait disposer d'un enregistrement de toutes les plaques d'immatriculation des usagers de ses accès routiers sans distinction préalable en termes de typologie. De surcroît cet enregistrement était souhaité sur une période de plusieurs semaines afin de recueillir un panel de données d'immatriculations, et donc de parcours quotidien aux heures de pointes suffisamment fiables et significatifs.

Par conséquent, l'enregistrement des véhicules via le LAPI est global et général, sans aucun filtrage préalable plus poussé : selon la DLPAJ, le projet de la MEL au regard de cette jurisprudence constitutionnelle introduit une atteinte aux libertés publiques non proportionnée aux avantages qui en sont attendus.

Il est ainsi susceptible de heurter le principe constitutionnel du droit au respect de la vie privée.

Une hypothèque de niveau constitutionnel sur la sécurité juridique du projet initial de la MEL est donc constatée par la mission.

2.4. Une jurisprudence restrictive de la CNIL sur des projets comparables

L'application conforme de la loi du 6 janvier 1978 par la CNIL se déroule sous le contrôle du conseil d'État. En ce sens, la haute juridiction a toujours confirmé l'appréciation de la CNIL.

La mission s'est attachée à porter un regard le plus exhaustif possible sur les avis rendus par la CNIL, dans des cas similaires, ou pour des projets au moins partiellement transposables : l'analyse plus complète de l'ensemble des avis et rapports rendus est précisée en annexe 6.

Elle a ainsi étudié notamment une délibération n° 2014-219 du 22 mai 2014 de la CNIL qui a refusé d'autoriser la commune de Gujan-Mestras à mettre en œuvre un dispositif de vidéo-protection urbaine comportant des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation des véhicules circulant sur son territoire. Pour la CNIL, l'objectif consistant dans la recherche des auteurs d'infraction aux règles de stationnement de la commune ne justifiait pas un relevé systématique des plaques d'immatriculation, considéré comme une atteinte aux libertés individuelles. Le fait qu'une collectivité territoriale, la commune, soit chargée du fonctionnement de ce dispositif renforçait les réserves de la CNIL. Le Conseil d'État a entériné le raisonnement de la CNIL par un arrêt du 27 juin 2016 (n°385091). Au regard de cette jurisprudence, le projet de LAPI de la MEL, ayant pour objet de cibler les

⁵

Extraits de la décision CC n°2005-532 DC du 19 janvier 2006 :

19. Considérant qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu, d'une part, prévenir et réprimer le terrorisme et les infractions qui lui sont liées, d'autre part, faciliter la constatation des crimes, des infractions liées à la criminalité organisée, du vol et recel de véhicules et de certains délits douaniers ; qu'il leur a également assigné comme finalité la recherche des auteurs de ces infractions ;
20. Considérant que les enregistrements seront effacés au bout de huit jours si les caractéristiques permettant l'identification des véhicules, ainsi collectées, ne figurent ni dans le fichier national des véhicules volés ou signalés, ni dans la partie du système d'information Schengen relative aux véhicules ; que les critères de cette recherche seront les caractéristiques des véhicules et non les images des passagers ; que les données n'ayant pas fait l'objet d'un " rapprochement positif " ne pourront être consultées pendant ce délai, sous réserve des besoins résultant d'une procédure pénale ; que seules les données ayant fait l'objet de ce rapprochement seront conservées ; que la durée de cette conservation ne pourra alors excéder un mois, sauf pour les besoins d'une procédure pénale ou douanière ; que seuls auront accès au dispositif, dans les limites ci-dessus décrites, des agents des services de la police et de la gendarmerie nationales individuellement désignés et dûment habilités ; que les traitements automatisés des données recueillies seront soumis aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 susvisée ;
21. Considérant qu'en égard aux finalités que s'est assignées le législateur et à l'ensemble des garanties qu'il a prévues, les dispositions contestées sont propres à assurer, entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée.

automobilistes « susceptibles » d'être intéressés par un dispositif d'incitation à renoncer à circuler en cas d'embouteillages et non la recherche de preuve d'infraction comme pour le cas de Gujans-Mestras, semble encore plus éloigné des critères d'acceptabilité de la CNIL.

La mission a également analysé une délibération n°96-069 du 10 septembre 1996 rejetant un projet d'usage de LAPI dans un cas où la finalité était notamment l'optimisation du trafic et des services rendus à l'utilisateur⁶. Cette délibération un peu ancienne au regard des possibilités des technologies d'aujourd'hui pose néanmoins un postulat de principe qui paraît toujours d'actualité pour la CNIL : la référence au principe constitutionnel de liberté d'aller et venir.

Enfin la mission a examiné une délibération n°2015-255 du 16 juillet 2015 par laquelle la CNIL a refusé la mise en œuvre par la société JCDecaux d'un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité de tester une méthodologie d'estimation quantitative des flux piétons sur la dalle de La Défense. Cet avis a été confirmé par le conseil d'État, dans un arrêt n°393714 du 8 février 2017. Notamment il a été fait grief de l'absence d'anonymisation des données, et d'absence de mise en œuvre du droit à la rectification, puisque les personnes dont les données de géolocalisation étaient recueillies n'étaient pas préalablement informées de cette collecte de données, réalisée à leur insu. La CNIL adopte donc une position ferme et protectrice dans ce cas et rappelle ses exigences d'un dispositif permettant l'exercice effectif des droits d'opposition, d'accès et de rectification. À défaut, la CNIL estime donc que « *la collecte ainsi réalisée sans connaissance et sans information suffisante des personnes ne pourrait être qualifiée de loyale au sens de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée et que les droits des personnes ne sont pas respectés.* »

Sur la durée de conservation des données personnelles, la CNIL a précisé sa doctrine dans sa délibération n°2013-215 du 11 juillet 2013 portant avis sur un projet de création du système de contrôle automatisé relatif aux « radars tronçons » qui collectent des données relatives à l'ensemble des véhicules qui circulent sur la section contrôlée, et non aux seuls véhicules en infraction. La CNIL en restreint et encadre strictement les conditions de mise en œuvre. La seule souplesse constatée à ce sujet de la part de la CNIL était la possibilité de prendre l'ensemble des immatriculations via le LAPI pour des radars « tronçons » où tous les véhicules sont flashés à l'entrée et à la sortie du secteur visé. Mais une fois la vitesse moyenne calculée, les données relatives aux conducteurs ayant respecté la limite de vitesse sont détruites, l'ensemble du processus étant très rapide, et le LAPI demeure dans un cadre de recherche d'infraction ciblée et prévue par la loi. Ainsi, la CNIL rappelle qu'un enregistrement général et la conservation des données personnelles issues de LAPI demeurent prohibés dans leur principe même⁷.

Toutefois, on constate une évolution de la jurisprudence de la CNIL.

La délibération n°2010-096 du 8 avril 2010 est relative à la mise en œuvre, par les compagnies d'assurance et les constructeurs automobiles, de dispositifs de géolocalisation embarqués dans les véhicules. Il peut s'agir soit de « e-call », dispositif de secours sous forme de balise permanente, en veille active pour des cas d'urgence et obligatoire pour les véhicules neufs dès 2018, ou bien du dispositif PAYD (*Pay as you drive*) qui consiste en une

⁶ « Considérant que, dans son principe, le traitement définitif envisagé qui repose sur un procédé de lecture automatique des plaques minéralogiques de tous les véhicules empruntant l'autoroute à un poste de péage, et la conservation de ces données, est de nature à restreindre les libertés et principalement celle, fondamentale et constitutionnelle, d'aller et venir ; qu'un tel système peut également occasionner des atteintes à la vie privée ; »

⁷ Sur les personnes concernées par les radars de vitesse moyenne et les nouvelles données collectées : La mise en œuvre des radars-tronçons implique nécessairement la collecte de données relatives à l'ensemble des véhicules qui circulent sur la section contrôlée, et non aux seuls véhicules en infraction. A cet égard, la commission prend acte que les données relatives aux véhicules n'étant pas en infraction ne sont pas transmises au Centre national de traitement (CNT) et ne sont donc pas enregistrées dans le système de contrôle automatisé, comme le prévoit le projet d'article 2-1 (III) de l'arrêté du 13 octobre 2004 modifié.

géolocalisation pour moduler les primes d'assurance en fonction du style de conduite. Dans ce dernier cas où le consentement préalable est formalisé par le contrat liant l'automobiliste à son assureur, la CNIL admet que ce consentement à l'enregistrement de ses données de conduite ne peut être retiré instantanément à tout moment par l'automobiliste, de par la nature même du dispositif.

La mission constate que l'appréciation de la CNIL est in concreto, avec pour corollaire, une variété d'avis au cas par cas, dans des sens quelquefois différents, bien que les cas d'espèce semblent assez proches.

2.5. Les réserves de la CNIL envers le projet Ecobonus

En définitive, la position des services de la CNIL que la mission a rencontrés, marque les plus grandes réserves envers le projet de la MEL tel qu'il se présente aujourd'hui, et repose sur les constats suivants :

Aucun article actuel du code de sécurité intérieur ni du code des transports ne constitue une base juridique pertinente et adaptée à l'usage de LAPI tel que projeté par la MEL.

A défaut, c'est donc la seule application de la loi du 6 janvier 1978 qui constituerait une base légale éventuelle, notamment ses articles 6 et 7.

Toutefois, cette base légale suppose plusieurs conditions cumulatives⁸ à remplir.

Certes, la recherche de résorption des pics de trafics routier par la collectivité territoriale compétente en charge de cette politique publique de transports peut s'apparenter à une mission de service public.

La légitimité du dispositif projeté par la MEL paraît donc établie sur ce point précis.

En revanche, la proportionnalité de ce dispositif incluant l'usage de LAPI, à sa finalité ne semble pas établie du point de vue les interlocuteurs de la CNIL, a fortiori si d'autres moyens de repérage des habitudes de déplacements et de recrutement des volontaires peuvent être utilisés : un enregistrement général des données personnelles issu de LAPI serait contraire au principe de la protection des données personnelles.

En outre, il a été souligné auprès de la mission que l'usage de LAPI, tel que prévu par la MEL, ne garantit pas la possibilité du droit au consentement préalable, et son corollaire le droit d'opposition et de rectification, qui doivent d'ailleurs demeurer effectifs, y compris pour les adhérents au dispositif. L'obligation de loyauté de la collecte des données est ainsi non remplie pour la CNIL.

Le projet d'Ecobonus Mobilité se heurte ainsi, dans sa phase initiale – celle de la constitution d'un fichier de personnes qui seront démarchées – à un obstacle juridique sérieux.

À droit constant, l'analyse juridique tend ici à démontrer que la MEL doit réexaminer son option initiale d'utilisation de LAPI « sur le modèle néerlandais ».

⁸ La reconnaissance éventuelle par la CNIL des cas où les possibilités d'actions seraient ouvertes au titre de l'article 7 est immédiatement contredite par un très haut niveau d'exigence quant aux critères de proportionnalité et de finalités sur le fondement de l'article 6.

2.6. Le cadre international et européen n'offre qu'une marge de progrès très restreinte en termes de facilitation juridique du projet de la MEL

2.6.1. Le droit positif néerlandais de la protection des données diffère du modèle français

La mission constate que la ville de Rotterdam a utilisé la lecture des plaques d'immatriculation : (« *cameras registrate who drives frequently on the highway during peak traffic.* »).

De prime abord, la notion de « données personnelles » est abordée de manière différente en France et dans d'autres pays européens tels que les Pays-Bas.

Des éléments recueillis par la mission auprès des autorités hollandaises (ministère des transports hollandais et ville de Rotterdam), il apparaît que, dans un premier temps, la base légale utilisée fut celle de l'article 8 section e) de la loi néerlandaise sur la vie privée, texte de portée générale.

La mission a constaté que l'article 8 e) de la loi néerlandaise - Data Protection Act (Wbp) était quasi identique sur le fond à l'article 7 de la loi de 1978 ; l'exception à l'obligation de consentement pour un service public de l'alinéa e (fondant les projets néerlandais de péage positif) correspondant au troisièmement de l'article 7 de la loi de 1978⁹.

Cette base légale générale a été utilisée de concert avec l'article 43 du Road Traffic Act, de niveau également législatif, qui prévoit en substance que « *Le Service de la circulation routière fournit les données de la plaque d'immatriculation aux organismes gouvernementaux dans la mesure où cette information leur est nécessaire pour le bon fonctionnement de leurs missions publiques .* »

Cet article 43 donne le cadre légal de l'accès au SIV, mais ne comprend pas d'éléments particuliers plus précis relatifs à l'usage de LAPI.

C'est pourtant sur cette seule base qu'une vingtaine de projets similaires ont ainsi été notifiés à la CNIL néerlandaise depuis 2010. Or, cette dernière ne s'y est pas opposée, ce qui vaut accord en droit néerlandais.

Des contacts noués avec les autorités néerlandaises par la mission, il ressort également que la loi « *Road Traffic Act* » est en cours de modification avec un nouvel article 14 qui, en substance, habilite explicitement le gouvernement néerlandais à prévoir par voie réglementaire, le cadre de l'usage d'outils techniques (en l'espèce caméras de LAPI) pour la mise en oeuvre de politiques de transport.

Cet article 14 du Road traffic Act ne sera publié qu'avec son décret d'application à venir prochainement.

Ce décret d'application (« *administrative decree of road trafic* »), intégré au droit néerlandais de la circulation, est en cours d'adoption. La mission est parvenue à en prendre connaissance : il décrit clairement la base juridique d'utilisation de LAPI, pour des projets d'évitement des heures de pointe, ainsi que la recherche sur le trafic. Il décrit également les conditions dans lesquelles ces projets peuvent être menés et leur exact *modus operandi* au regard de la sécurisation de la protection de la vie privée.

⁹ les articles 7 et 9 NL correspondent à l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978

Cet article 14 vient alors compléter la base légale prévue à l'article 43 précité et offrira désormais une base légale encore plus exhaustive et consolidée.

Il convient de noter ici que le corpus juridique de l'article 14 de la loi Road Traffic Act ainsi que celui de l'administrative decree of road traffic ont fait l'objet d'une approbation par la CNIL néerlandaise.

Il ressort de ces éléments que les autorités néerlandaises disposent de textes génériques mais aussi intégrés à la réglementation des transports, qui leur ont servi de support à une vingtaine de projets depuis quinze ans et qui se sont renforcés en termes de précision au fil du temps, sans remettre en cause les modalités opérationnelles du dispositif initial.

Aucun contentieux relatif à la gestion des données personnelles issues de LAPI susceptible de porter atteinte à la vie privée n'a d'ailleurs été constaté par les autorités néerlandaises.

L'élément clé demeure ici l'inscription dans la loi des missions des autorités publiques compétentes en matière de transport qui fonde l'utilisation particulières des données relatives aux plaques d'immatriculation des véhicules, la loi précisant également les modalités de l'usage des données issues de LAPI.

De plus, une approche particulière du consentement est également relevée ici, avec une particularité locale : la possibilité à tout moment (par exemple à réception du courrier proposant de participer au dispositif ou quand ils entendent parler du dispositif avant même d'avoir reçu un courrier) de demander à ne pas/plus recevoir de courrier sur ce sujet, en faisant une démarche auprès du "registre postal" néerlandais.

Cette possibilité permet de revenir sur un consentement donné ou bien d'agir sur des sollicitations émises sans le consentement préalable.

Avec quasiment les mêmes lois générales en terme de protection de la vie privée et des fichiers de données personnelles, les CNIL française et néerlandaise ont donc des doctrines assez différentes, notamment dans l'application de l'exception pour les services publics.

Cet écart de doctrine est regrettable dans un espace européen unique de libre circulation.

La question d'une harmonisation entre les différents pays sur ces questions est alors posée.

2.6.2. Le cadre international et européen : des possibilités d'évolution limitées

La mission a étudié les perspectives offertes par le droit international et le droit européen en matière de protection des données. Le cadre européen devrait évoluer du fait de l'entrée en vigueur en 2018 d'un règlement qui se substitue à la directive n°95/46CE du 24 octobre 1995.

Un projet de loi portant actualisation de la loi du 6 janvier 1978 dans la perspective de l'entrée en vigueur prochaine du règlement communautaire précité est d'ailleurs prévu dès le mois de juin 2017. Cependant, cette modification du droit européen n'ouvre pas la voie à une harmonisation supplémentaire et suffisamment poussée¹⁰ qui déboucherait nécessairement sur l'alignement du régime français sur celui des Pays-Bas, dès lors que la divergence actuelle ne résulte pas d'une différence dans les textes de loi relatifs à la protection des

¹⁰ La conception du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 offre, bien qu'il s'agisse d'un règlement d'application directe, de nombreux renvois vers la réglementation propre à chaque État membre. Chacun d'eux peut alors y maintenir sa sensibilité nationale envers le degré de protection de la vie privée souhaitée.

données personnelles mais dans la différence des doctrines d'application de ces lois par les deux autorités nationales en charge du contrôle de leur application.

3. Pour la réussite du projet : des modalités techniques à ajuster et un socle juridique à conforter

Les analyses précédentes montrent que le projet initial de la MEL aura des difficultés à obtenir l'assentiment de la CNIL au regard de sa doctrine et des échanges de la mission avec les services de la CNIL.

La présente partie explore donc toutes les adaptations envisageables de ce projet initial pour améliorer sa compatibilité avec la doctrine de la CNIL. Chacune des adaptations étudiées est analysée en fonction, d'une part, de l'amélioration de la conformité du projet à la doctrine de la CNIL, d'autre part, de ses avantages et inconvénients sur les aspects fonctionnels et financiers pouvant influencer sur la probabilité d'atteinte des objectifs du projet, notamment au regard des leçons tirées par le ministère néerlandais des transports des nombreuses expériences conduites aux Pays-Bas.

Trois scénarios d'adaptation sont analysés :

- des amendements fonctionnels mineurs du projet initial ;
- une variante n°1 modifiant significativement les aspects fonctionnels et financiers ;
- une variante n°2 modifiant fortement les aspects fonctionnels et financiers.

Du point de vue fonctionnel et chronologique, le projet Ecobonus se décompose en 3 phases principales qui structurent les possibilités d'adaptation du projet :

- **la phase de détermination des profils initiaux des participants** à Ecobonus : ce profil initial est le nombre mensuel de passages du véhicule du participant entre 7h/9h et 17h/19h¹¹ sur quatorze points du réseau autoroutier lillois¹² (ou points de congestion) avant sa participation au projet, déterminé sur un mois-test ; pendant chaque mois de sa participation, l'écart en réduction entre son nombre de passages comptabilisé pendant ce mois et son profil initial constitue l'assiette « d'évitements » qui sert de base au calcul de la récompense versée par la MEL à ce participant pour ce mois ;

- **la phase de recrutement des participants** à Ecobonus : cette phase a pour objectif de conclure des contrats entre la MEL et un nombre donné de propriétaires de véhicules dotés d'un profil, au sens précité, minimal (par exemple au moins 10 passages par mois) ; le nombre précité est fixé en fonction du nombre d'évitements visé par Ecobonus pour résorber la congestion des heures de pointe ;

- **la phase d'application** d'Ecobonus : c'est la phase d'exécution des contrats précités, prévus pour une durée de 18 mois ; elle nécessite de comptabiliser chaque mois les passages de chaque participant aux points de congestion pour lui verser la récompense proportionnelle au nombre « d'évitements » atteint par le participant.

Les trois scénarios se réfèrent principalement aux modalités de mise en œuvre de ces trois phases.

¹¹ Uniquement pendant les jours ouvrés, hors week-ends, vacances scolaires et jours fériés.

¹² Ces 14 points correspondent à des emplacements de congestion récurrente sur les sens entrant et sortant des 7 autoroutes radiales lillois

3.1. Amendements fonctionnels mineurs du projet initial

Phase 1 : Dans le projet initial de la MEL, la phase de détermination des profils initiaux, impliquant un enregistrement des plaques d'immatriculation par des caméras, précède la phase de recrutement des participants. Cette chronologie est fondamentale.

Avantage fonctionnel : les propriétaires de véhicules ne sont pas « incités » à tricher dans la détermination de leurs profils initiaux, en maximisant artificiellement leur nombre de passage aux points de congestion pendant le mois-test, puisqu'ils n'ont pas connaissance du déroulement de la phase de détermination des profils initiaux autrement que par une information générale diffusée par la MEL via les médias locaux.

Inconvénient au regard de la protection des libertés individuelles : pendant la phase de détermination des profils initiaux, les profils de tous les véhicules passant sur les points de congestion sont enregistrés sans que leurs propriétaires n'aient donné leur accord préalable à cet enregistrement.

Amendement possible diminuant cet inconvénient : sans dénaturer le projet initial, ces inconvénients peuvent être limités par une agrégation des données attachées à un véhicule ; plutôt que d'enregistrer les caractéristiques précises de tous les passages du véhicule (point de passage parmi les quatorze points de congestion, jour, heure et minute du passage), la seule donnée enregistrée pourrait être le nombre de passage dans les points de congestion pendant les heures de pointe du mois-test. L'inconvénient fonctionnel de cet amendement est qu'en cas de désaccord entre la MEL et un propriétaire sur son profil initial, la MEL ne disposera pas d'éléments détaillés permettant de tenter de convaincre ce propriétaire de l'exactitude de ce profil initial.

Phase 2 : Dans le projet initial de la MEL, la phase de détermination des profils initiaux comporte la constitution d'un fichier (nom et adresse postale) des propriétaires de véhicules affectés d'un profil supérieur au minimum requis pour participer à Ecobonus. Ce fichier, constitué grâce aux données du SIV¹³, est utilisé ensuite, dans la phase de recrutement, pour faire une campagne de recrutement ciblée vers les seuls propriétaires des véhicules inscrits au fichier.

Avantage fonctionnel : la phase de recrutement est efficace et peu coûteuse grâce à un ciblage de la campagne de recrutement vers les seuls propriétaires de véhicules potentiellement intéressés à une candidature au projet Ecobonus (environ 50 000 propriétaires estimés à ce stade),

Inconvénient au regard de la protection des libertés individuelles : à l'issue de la phase de détermination des profils initiaux, non seulement les numéros de plaques d'immatriculations mais aussi les noms et adresses des propriétaires de tous les véhicules passant sur les points de congestion, sont enregistrés sans que leurs propriétaires n'aient donné leur accord préalable à cet enregistrement. Dans ce démarchage, l'envoi d'une lettre aux propriétaires de véhicules sans leur consentement peut être considéré comme abusif au regard des libertés publiques notamment en raison du contenu intrusif de ce courrier (révélant les lieux précis et horaires de passage) sans qu'ils puissent s'y opposer.

¹³ La consultation du SIV par la MEL permettrait également ultérieurement à la MEL de connaître les éventuels autres véhicules possédés par un participant à Ecobonus, de façon à inclure tous ses véhicules dans le dispositif de comptabilisation des « évitements », pour éviter une fraude consistant à réclamer la récompense pour les évitements faits par un véhicule via l'utilisation d'un autre véhicule non enregistré dans le dispositif

Amendements possibles diminuant cet inconvénient :

- sans dénaturer le projet initial, les risques de divulgation de données personnelles par interception du courrier de la MEL à un propriétaire proposant de participer à Ecobonus, pourraient être totalement supprimés en ne mentionnant dans ce courrier aucune des données de passage enregistrées,

- sans dénaturer le projet initial, les données personnelles d'un propriétaire pourraient être détruites au plus tard trois semaines après l'envoi du courrier précité, dans le cas de non réponse du propriétaire, comme cela se pratique désormais aux Pays-Bas dans le cadre juridique validé par l'homologue néerlandais de la CNIL.

Phase 3 : Dans la phase d'application du projet initial de la MEL, le choix de la technologie pour comptabiliser chaque mois les passages de chaque participant aux points de congestion reste ouvert entre l'une ou l'autre, voire les deux, parmi deux possibilités :

- soit par un enregistrement des plaques d'immatriculation par des caméras,

Avantage fonctionnel : le dispositif technique, entièrement dans la main de la MEL, est très fiable et offre peu de possibilités de fraude ; les photos prises¹⁴ pour chaque passage constituent une référence en cas de désaccord entre un participant et la MEL sur son nombre de passages dans le mois,

Inconvénient au regard de la protection des libertés individuelles : l'enregistrement des plaques d'immatriculation est précédé du consentement explicite du participant donné dans le cadre du contrat le liant à la MEL¹⁵. Le participant peut résilier son contrat et retirer son consentement à tout moment, mettant ainsi un terme à l'enregistrement de ses données dans un délai de quelques jours. Par contre, il ne peut pas supprimer instantanément l'enregistrement pour un seul de ses passages aux points de congestion, qu'il souhaiterait garder confidentiel.

- soit par un boîtier de géolocalisation fourni par la MEL à chaque participant pour être placé dans son véhicule,

Avantage fonctionnel : le dispositif technique, entièrement dans la main du participant, est moins fiable ; le participant pourrait tenter de frauder en mettant hors de fonction le boîtier ou en l'installant sur un autre véhicule ; ce risque de fraude peut, en partie seulement, être évité par une disposition contractuelle édictant que des passages seront comptabilisés chaque jour où le boîtier aura été hors de fonction même temporairement (par exemple le temps de le déconnecter d'un véhicule pour le reconnecter sur un autre), sans préjudice de résiliation par la MEL du contrat faute d'explication convaincante du participant sur cet incident,

Inconvénient au regard de la protection des libertés individuelles : contrairement à la première possibilité technique, la deuxième offre la possibilité au participant de retirer instantanément son consentement à tout moment.

Amendement possible diminuant cet inconvénient : la MEL, qui prévoyait de laisser ouvert le choix entre les possibilités techniques lors de l'appel d'offres pour recruter son prestataire en charge de la réalisation du projet, pourrait imposer le choix de la deuxième solution technique.

¹⁴ Ces photos, prises par l'arrière du véhicule, permettent d'identifier le numéro de plaque minéralogique mais pas les occupants du véhicule.

¹⁵ Les enregistrements des plaques d'immatriculation de tous les véhicules passant sur les points de congestion sont immédiatement comparés au fichier des plaques d'immatriculation des véhicules des participants à Ecobonus ; les enregistrements des plaques d'immatriculation des véhicules de non participants à Ecobonus sont immédiatement détruits ; seuls les enregistrements des véhicules des participants à Ecobonus sont conservés pour pouvoir déterminer en fin de mois la récompense versée par la MEL à chacun de ces participants.

Lors de la rencontre du 24 avril 2017 entre la mission et les services de la CNIL, ces derniers ont indiqué à la mission que, même amendé comme exposé ci-dessus, le projet initial pourra «très difficilement» obtenir l'assentiment de la CNIL.

3.2. Variante n°1 modifiant significativement les aspects fonctionnels et financiers

Cette variante n°1 se distingue du projet initial de la MEL par l'abandon d'un ciblage de la campagne de recrutement des participants sur les seuls propriétaires de véhicules enregistrés pendant le mois-test. La campagne de recrutement serait dirigée vers la totalité des propriétaires de véhicules de l'agglomération de Lille (environ 600 000 propriétaires estimés à ce stade).

Il faut noter à ce sujet que l'expérience de la vingtaine de projets néerlandais a montré qu'une campagne de recrutement directe, via des courriers adressés directement aux propriétaires de véhicules, était indispensable pour réussir à mobiliser un nombre de participants suffisant pour atteindre les objectifs de réduction du trafic en heure de pointe. Une campagne de recrutement via les employeurs et leurs associations professionnelles est également indispensable pour faire évoluer les pratiques en matière de décalage des horaires de travail et de télétravail à domicile, préalables incontournables pour permettre à certains salariés de pouvoir changer leur comportement habituel de déplacement domicile-travail. Mais une campagne de recrutement via les employeurs n'est pas suffisante car l'atteinte des objectifs du projet serait conditionnée par la participation active de toutes les entreprises de l'agglomération, ce qui n'est guère réaliste. En outre, la réalisation des objectifs du projet nécessite de mobiliser des participants au-delà des seuls déplacements domicile-travail, par exemple des déplacements pour motif « achat » ou « loisir ».

Cette variante n°1 maintient, comme le projet initial, la création d'un fichier de données avant la phase de recrutement. Mais ce fichier contient uniquement les numéros des plaques d'immatriculation des véhicules ayant circulé sur les points de congestion pendant le mois test. Il ne contient pas les noms et adresses des propriétaires de ces véhicules. Il n'est procédé à ce stade à aucune connexion avec le SIV.

Seuls les enregistrements de ce fichier relatifs à des véhicules dont les propriétaires se seraient portés volontaires pour participer à Ecobonus et demanderaient à connaître leur profil initial avant de confirmer leur candidature en signant un contrat avec la MEL, seraient exploités. L'objectif est ici de vérifier que les participants volontaires sont réellement des usagers habituels des tronçons routiers concernés aux heures d'encombrement. L'acceptation de l'automobiliste se portant volontaire pour l'opération Ecobonus serait accompagnée d'un consentement explicite autorisant la MEL à prendre connaissance des données relatives à son véhicule, en lui fournissant son numéro minéralogique. Tous les enregistrements de véhicules pour lesquels le propriétaire ne s'est pas fait connaître ou a décidé de ne pas participer à Ecobonus, ne seraient pas exploités et seraient détruits automatiquement.

Analyse fonctionnelle : le surcoût de la phase de recrutement, par rapport au projet initial, est de l'ordre de 1,5 M€, soit environ 10 % du budget actuel du projet ; l'absence de ciblage de la campagne de recrutement risque de rendre celle-ci moins efficace et de rendre plus difficile l'atteinte du nombre de participants requis pour le projet ; les propriétaires de véhicules ne sont pas « incités » à tricher dans la détermination de leurs profils initiaux, en maximisant artificiellement leur nombre de passage aux points de congestion pendant le mois-test, puisqu'ils n'ont pas connaissance du déroulement de la phase de détermination des profils initiaux autrement que par une information générale diffusée par la MEL via les médias locaux.

Inconvénient au regard de la protection des libertés individuelles : pendant la phase de détermination des profils initiaux, les profils de tous les véhicules passant sur les points de congestion sont enregistrés sans que leurs propriétaires n'aient donné leur accord préalable à cet enregistrement ; les enregistrements ne sont toutefois lus et exploités qu'après le consentement préalable du propriétaire du véhicule ; à défaut de consentement explicite, ils sont détruits à la fin de la campagne de recrutement.

Lors de la rencontre du 24 avril 2017 entre la mission et les services de la CNIL, ces derniers ont indiqué à la mission que cette variante n°1 pourra « très difficilement » obtenir l'assentiment de la CNIL.

3.3. Variante n°2 modifiant fortement les aspects fonctionnels et financiers

Cette variante n°2 se distingue du projet initial de la MEL par l'abandon d'un ciblage de la campagne de recrutement des participants sur les seuls propriétaires de véhicules enregistrés pendant le mois-test, comme la variante n°1, mais aussi par l'abandon de tout enregistrement des plaques d'immatriculation par caméra en dehors de volontaires sous contrat.

La mise en œuvre du projet débiterait par une campagne de recrutement dirigée vers la totalité des propriétaires de véhicules de l'agglomération de Lille (environ 600 000 propriétaires estimés à ce stade).

Chaque propriétaire de véhicule intéressé par une participation à Ecobonus se verrait proposer par la MEL un pré-contrat par lequel il autoriserait la MEL à effectuer pendant deux mois-test des enregistrements de ses passages aux points de congestion pendant les heures de pointe, en fournissant à la MEL son numéro minéralogique. À l'issue du mois-test, la MEL proposerait au propriétaire un contrat de participation à Ecobonus basé sur le profil initial ainsi constitué.

Analyse fonctionnelle : le surcoût de la phase de recrutement, par rapport au projet initial, est de l'ordre de 1,5 M€, soit environ 10 % du budget actuel du projet ; l'absence de ciblage de la campagne de recrutement risque de rendre celle-ci moins efficace et de rendre plus difficile l'atteinte du nombre de participants requis pour le projet ; le pré-contrat précédant les deux mois-test peut « inciter » certains propriétaires de véhicules à tricher dans la détermination de leurs profils initiaux, en maximisant artificiellement leur nombre de passages aux points de congestion ; l'allongement à deux mois de la période de test a pour objet de lutter contre cette possible fraude.

Analyse au regard de la protection des libertés individuelles : aucun enregistrement de passage de véhicules aux points de congestion n'est effectué sans le consentement préalable du propriétaire.

En ce qui concerne la phase de vérification du renoncement effectif à utiliser les tronçons routiers aux heures prévues, différentes formules sont possibles : utilisation de LAPI, sous réserve de l'effacement automatisé des plaques d'immatriculation des véhicules n'appartenant pas à la population volontaire, ou usage des boîtiers reliés à un GPS.

Lors de la rencontre du 24 avril 2017 entre la mission et les services de la CNIL, ces derniers ont indiqué à la mission que cette variante n°2 devrait pouvoir obtenir l'assentiment de la CNIL, sous réserve de l'utilisation des boîtiers pour la phase de vérification précitée.

3.4. Synthèse des adaptations possibles du projet initial et suites à donner

Les trois scénarios sont synthétisés dans le tableau ci-dessous (amendements et variantes en italique) :

	Projet initial	Variante n°1	Variante n°2
Phase de détermination des profils initiaux des participants à Ecobonus	Durant 1 mois, enregistrement via des caméras des plaques d'immatriculation passant aux points de congestion entre 7h/9h et 17h/19h (sens entrant et sortant) des 7 autoroutes radiales et constitution d'un fichier des propriétaires (environ 50 000), via le SIV, avec profils initiaux (nombre de passages par mois).	<i>Durant 1 mois, enregistrement via des caméras des plaques d'immatriculation passant aux points de congestion entre 7h/9h et 17h/19h (sens entrant et sortant) des 7 autoroutes radiales et constitution d'un fichier des véhicules (environ 50 000), avec profils initiaux (nombre de passages par mois).</i>	<i>Reportée après recrutement.</i>
Phase de recrutement des participants à Ecobonus	<p>Mailing de recrutement (avec relances) auprès des 50 000 propriétaires avec un objectif de 15 000 participants.</p> <p>Campagne de recrutement via médias et employeurs.</p> <p><u><i>Amendement possible : absence de données sur passages dans courrier de recrutement.</i></u></p> <p>Contrat passé entre MEL et chaque participant (valant consentement), pour une durée de 18 mois, avec objectif de réduction du nombre de passage mensuel par rapport au profil initial et récompense du participant de l'ordre de 2 € par passage économisé.</p> <p>À l'issue de cette phase destruction du fichier des propriétaires ; seuls les enregistrements des participants sont conservés.</p> <p><u><i>Amendement possible : destruction des données au plus tard 3 semaines après l'envoi du courrier de recrutement.</i></u></p>	<p><i>Mailing de recrutement auprès des 600 000 propriétaires de véhicules résidant dans la MEL avec un objectif de 15 000 participants.</i></p> <p><i>Campagne de recrutement via médias et employeurs.</i></p> <p><i>Contrat passé entre MEL et chaque participant (valant consentement), pour une durée de 18 mois, avec objectif de réduction du nombre de passage mensuel par rapport au profil initial et récompense du participant de l'ordre de 2 € par passage économisé.</i></p> <p><i>À l'issue de cette phase, destruction du fichier des véhicules ; seuls les enregistrements des participants sont conservés.</i></p>	<p><i>Mailing de recrutement auprès des 600 000 propriétaires de véhicules résidant dans la MEL avec un objectif de 15 000 participants.</i></p> <p><i>Campagne de recrutement via médias et employeurs.</i></p> <p><i>Pré-contrat passé entre MEL et chaque participant (valant consentement), pour détermination pendant 2 mois du profil initial, via le dispositif technique de la phase d'application.</i></p> <p><i>Contrat passé entre MEL et chaque participant (valant consentement), pour une durée de 18 mois, avec objectif de réduction du nombre de passage mensuel par rapport au profil initial et récompense du participant de l'ordre de 2 € par passage économisé.</i></p> <p><i>À l'issue de cette phase, conservation du fichier des participants.</i></p>

	Projet initial	Variante n°1	Variante n°2
Phase d'application d'Eco bonus	Contrôle du nombre de passage mensuel de chaque participant, nécessaire au calcul de la récompense <ul style="list-style-type: none"> • soit via un boîtier de géolocalisation pouvant être désactivé (à priori par défaut) (en cas de désactivation à une heure de pointe, un passage sera comptabilisé) ; • soit via un enregistrement via des caméras des plaques d'immatriculation (pas de possibilité de désactivation) (enregistrements des non-participants détruits immédiatement). <i>Amendement possible : choix de la solution technique du boîtier de géolocalisation.</i>		
Toutes phases	<i>Amendement possible : agrégation mensuelle des données.</i>		

L'enjeu essentiel de l'analyse du projet initial éventuellement amendé et des variantes au regard de la doctrine de la CNIL porte sur la proportionnalité des incursions dans les données personnelles par rapport aux nécessités fonctionnelles pour l'atteinte des objectifs de réduction de la congestion.

Seule une discussion approfondie entre les services de la MEL et ceux de la CNIL, appuyée sur des études techniques plus abouties de la MEL, permettra de construire une analyse partagée entre la MEL et la CNIL de cette proportionnalité et par la suite un choix argumenté entre le projet initial éventuellement amendé et les variantes.

1. Si la MEL souhaite privilégier la rapidité et la sécurité juridique du projet Ecobonus : retenir rapidement un projet comportant une campagne de recrutement direct complétée par un contrôle de volontaires sous contrat par un boîtier de géolocalisation sans aucune utilisation de lecteur automatique de plaques d'immatriculation (variante n°2 exposée dans le présent rapport) qui devrait obtenir facilement une autorisation de la CNIL.

2. Si la MEL estime qu'un projet proche de la variante n°2, comportant une campagne de recrutement directe sans usage préalable des caméras LAPI, ne permettrait pas d'atteindre ses objectifs de réduction de la congestion routière, il lui revient de construire un dossier beaucoup plus argumenté, établissant :

- le caractère indispensable de l'usage des caméras à des fins de défense de l'environnement et de la santé publique ;
- des assurances en matière de libertés publiques telles qu'elles sont esquissées dans le présent rapport au titre des amendements du projet initial et la variante n°1 (enregistrement des profils initiaux par des caméras des plaques d'immatriculation préalablement à la campagne de recrutement direct).

3. La MEL devra argumenter la justification de son projet par une analyse précise de la proportionnalité, au sens de la loi du 6 janvier 1978, entre collecte de données personnelles et impératifs techniques précis des finalités du projet, et partager cette analyse avec les services de la CNIL avant de déposer une demande d'autorisation du projet.

Si les propositions de la MEL étaient assez solides, il appartiendrait notamment aux directions d'administration centrale compétentes en matière de transport et de collectivités territoriales de soutenir les initiatives en les accompagnant auprès de la CNIL pour faire valoir que ces demandes d'autorisation s'inscrivent dans un nécessaire soutien de politiques publiques ambitieuses mais indispensables dans le domaine des transports et de l'écologie, sur lesquelles l'appui de la CNIL est aussi attendu.

En effet, les politiques publiques de l'environnement et des transports comprennent de plus en plus des dimensions de dématérialisation et de gestion de données qui nécessitent une consultation, voire une autorisation de la CNIL.

4. Recommandation à l'attention des services des ministères de l'intérieur et des transports : si la MEL présente un projet innovant et solide de réduction de la congestion routière par des péages « positifs », soutenir son argumentation devant la CNIL, dès lors qu'elle vise à se rapprocher du niveau d'innovation et d'efficacité de la politique nationale néerlandaise.

3.5. Un socle juridique à conforter avec une réflexion sur des novations juridiques à construire

Si le concept de « nudge », consistant à utiliser la psychologie et l'économie comportementale pour influencer en douceur les comportements des usagers/citoyens est séduisant, et a été expérimenté avec un certain succès à l'étranger, il intervient dans un cadre juridique national qu'il convient de prendre en considération.

Le portail de modernisation de l'action publique¹⁶ insiste d'ailleurs sur la nécessité du respect du cadre inhérent aux politiques publiques dont le « nudge » serait le vecteur.

Le cadre de la loi du 6 janvier 1978 en constitue ici l'architecture essentielle.

Pour la CNIL, la circonstance que le seuil de tolérance du consommateur au prélèvement des données personnelles pour la plupart des liens électroniques sur internet (démarche administrative ou commerciale) soit de facto plus élevé (exemple des cookies), ne justifie pas pour autant qu'une collectivité territoriale puisse prévoir ne serait-ce qu'une expérimentation explicite où des données personnelles seraient prélevées sans que l'utilisateur en soit informé et y ait consenti.

La logique de la CNIL relève alors d'une approche de promotion de la protection des données personnelles, nonobstant les éventuels obstacles au déploiement des politiques publiques innovantes dont les nudges font pourtant partie.

Le contenu de la lettre de mission exclut a priori la modification législative, pourtant indispensable pour disposer d'une base légale plus solide pour suivre précisément le souhait de méthode de sélection des candidats potentiels au dispositif d'éco mobilité proposé par la MEL.

3.6. Mener la réflexion sur une modification de base légale

La mission a souhaité rechercher si à terme une modification de la base légale actuelle constituait une piste crédible.

Elle considère qu'une éventuelle base légale à élargir devrait couvrir une expérimentation plus large que l'échelle d'une métropole. La présentation de l'élargissement de la base

¹⁶<http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent-par-la-co-construction/le-nudge-au-service-de-laction-publique>

légale de manière sensible pour un sondage de trafic nominatif pour 5 000 personnes réellement concernés apparaît difficile à soutenir.

Il existe d'ailleurs un précédent pour les péages urbains, puisque l'article 65 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a inséré un article 1609 quater A du CGI ainsi rédigé (extraits) :

« Dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants dotées d'un plan de déplacements urbains approuvé prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre, une tarification des déplacements effectués au moyen de véhicules terrestres à moteur, dénommée "péage urbain", peut être instituée, à titre expérimental et à la demande de l'autorité organisatrice des transports urbains, pour limiter la circulation automobile et lutter contre la pollution et les nuisances environnementales. Le péage urbain peut être institué pour une durée de trois ans. Il est applicable aux véhicules terrestres à moteur qui franchissent les limites d'un périmètre géographique ou circulent sur des voies routières déterminées relevant de la compétence de la collectivité ou du groupement de collectivités concerné ou, le cas échéant, des autres autorités compétentes en matière de voirie et avec leur accord. Son montant est fixé par l'autorité organisatrice des transports urbains dans la limite d'un seuil défini par décret en Conseil d'État. Son produit est affecté à cette même autorité organisatrice des transports et sert à financer les actions mentionnées au plan de déplacements urbains. »

Les contours d'une autorisation légale pour une expérimentation « contraignante » pour « limiter la circulation automobile et lutter contre la pollution et les nuisances environnementales » sont donc déjà définis dans cette loi. La légitimité d'un tel dispositif a été contesté, non pas au regard de la protection des données personnelles, mais vis à vis du risque de congestion supplémentaire du trafic inhérent au dispositif de péage physique.

En définitive, la mission considère qu'une modification de nature législative n'a de sens que si elle intègre la volonté du législateur de prendre acte que la loi du 6 janvier 1978 comporte ses propres limites au regard de nouvelles possibilités techniques et des projets innovants, et que des nouveaux enjeux environnementaux justifient d'élargir le champ de collecte et de traitement de données personnelles sans le consentement des citoyens, ce qui permettrait d'actualiser ce débat.

Les modifications législatives ne porteraient pas nécessairement sur la loi générale du 6 janvier 1978 mais sur le code des transports ou celui de l'environnement selon la justification de l'usage des données personnelles nécessaires au déploiement de politiques publiques autre que celle relevant du code de sécurité intérieur.

L'objectif d'une telle réforme législative serait de permettre l'usage de LAPI à des fins de protection de l'environnement et de la santé publique, sous réserve de certaines précautions strictes du point de vue de la protection des données.

C'est en tout cas l'option retenue par les autorités néerlandaises pour renforcer l'assise juridique de leur expérimentation (cf l'article 43 du *Road Traffic Act*), complété par un amendement récent (cf partie 2.6.1).

Enfin, toute démarche d'inscription dans la loi de nouveaux cas d'usage de LAPI exposerait à la censure éventuelle du conseil constitutionnel, s'il était saisi soit par voie directe, soit par une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

5. Mener une réflexion interne aux services de l'État sur l'opportunité de l'adaptation du droit français de la protection des données aux évolutions technologiques, dans l'intérêt de la politique de l'environnement et de la santé publique et de leurs projets innovants.

6. Décider si le projet de loi que le Gouvernement doit déposer à l'été 2017, qui mettra en conformité la loi de 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés avec le nouveau règlement européen sur la protection des données, est l'occasion d'introduire dans le code des transports un nouvel article donnant une base légale explicite, éventuellement expérimentale au sens de l'article 37-1 de la constitution, au recours à la lecture automatique de plaques d'immatriculation par les autorités publiques en charge de la gestion du trafic routier, à l'instar de la récente modification du droit néerlandais

Conclusion

Le projet Écobonus de la métropole Lilloise s'analyse en définitive comme une démarche ambitieuse mais pas suffisamment étayée, avec des obstacles juridiques sérieux manifestement sous évalués en amont de la signature du pacte de métropole et de l'engagement financier de l'État.

La mission constate que les approches juridiques française et néerlandaise pour l'usage de LAPI apparaissent trop spécifiques pour être rapprochées dans l'immédiat, y compris en termes d'expérimentation, ce que la mission regrette.

Elle relève que des marges de manœuvres sont possibles pour un lancement opérationnel du projet d'ici la fin de l'année 2017 si la MEL accepte de se détacher du précédent néerlandais et d'abandonner l'utilisation de LAPI.

La mission pense que le débat parlementaire sur le prochain projet de loi prévu en 2017 venant actualiser la loi du 6 janvier 1978 sera l'occasion de s'interroger sur la singularité de l'approche française par rapport à d'autres États membres de l'union européenne. « Quelle vérité que ces montagnes bornent, qui est mensonge au monde qui se tient au-delà » (Montaigne).

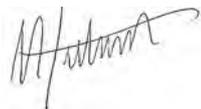
Ce projet de loi est alors susceptible de constituer une opportunité pour tenter de bâtir une base légale nouvelle pour une expérimentation ultérieure.

La mission constate que la protection des données personnelles est doublement contrainte : d'une part, elle est confiée à une autorité administrative indépendante dont c'est la seule préoccupation, et qui ne fait pas de différence tangible dans son approche, entre les projets de collecte de données pour le compte des collectivités ou pour le compte d'opérateurs privés.

D'autre part, cette protection est alourdie par une crainte permanente et sans doute exagérée des collectivités comme de l'autorité administrative indépendante compétente, de susciter la moindre polémique sur la vie privée.

En définitive, ce cadre juridique et institutionnel de protection aboutit à un certain dogmatisme de la protection des données, y compris au détriment du déploiement des politiques publiques de l'État ou des collectivités territoriales auxquelles des compétences nouvelles et importantes ont pourtant été confiées par la loi.

Maxime TANDONNET



Inspecteur général de
l'administration

Dominique HUCHER



Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Jean-François LANDEL



Inspecteur de l'administration
du développement durable

Annexes

1. Lettre de mission

Réf. CGEDD N° 011008-01



Le Ministre de l'Intérieur

*Le secrétaire d'Etat chargé des Transports,
de la Mer et de la Pêche*

Paris, le **14 FEV. 2017**

Note

à

Madame Anne-Marie LEVRAUT
La vice-présidente du Conseil Générale de
l'environnement et du développement
durable

Monsieur Michel ROUZEAU, Chef du
service de l'Inspection générale de
l'administration

Référence : D17002501
Objet : Mission CGEDD IGA au démarrage du Pacte Etat Métropole pour le projet Ecobonus Lille

Dans le cadre du pacte d'innovation métropolitaine entre l'Etat et la Métropole Européenne de Lille (MEL), l'Etat s'est engagé à accompagner l'innovation portée par la MEL sur le projet d'Ecobonus Mobilité.

Ce projet expérimental est inspiré des démarches portées depuis 2010 par le gouvernement néerlandais pour un meilleur usage des infrastructures de transport à Rotterdam.

Le projet d'Ecobonus Mobilité vise à contribuer à la réduction des phénomènes de congestion localisés sur les tronçons routiers les plus saturés sur le territoire de l'aire métropolitaine lilloise, en incitant, par le biais de récompenses, une partie des usagers réguliers de ces infrastructures circulant aux heures de pointe à modifier leurs pratiques de déplacements, soit par le report de leurs trajets en dehors de ces périodes critiques (décalage de trajet, télétravail,...) soit par l'utilisation d'un autre mode de déplacement (transports collectifs, covoiturage,...).

Ce dispositif innovant à fort potentiel, inspiré de précédents néerlandais qui ont fait leurs preuves, soulève un certain nombre de questions juridiques pointues en droit français, non encore solutionnées. Les analyses juridiques produites à ce jour à l'appui du projet sont, sur certains points, susceptibles d'être requestionnées.

L'approfondissement indispensable de ces contraintes juridiques pourrait ainsi conduire à modifier substantiellement le dispositif et les procédés de mise en œuvre actuellement prévus, ceci afin de le rendre juridiquement plus robuste et d'en crédibiliser le calendrier (en évitant toute modification législative).

Hôtel de Roquelaure – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

Ainsi la mise en place de ce dispositif nécessite que soit clarifié au préalable le cadre juridique de cette expérimentation, notamment :

- La possibilité pour la MEL de déployer un dispositif vidéo de LAPI sur la voie publique pour d'autres finalités que celles visées par l'article L233-1 du Code de la sécurité intérieure et le régime juridique approprié permettant d'envisager l'autorisation par la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) d'un tel dispositif de vidéosurveillance sans finalité de vidéoprotection et du système d'information conséquent comportant des données personnelles par nature (numéros d'immatriculation).
- La possibilité pour la MEL d'obtenir le droit d'accès aux données pertinentes des données du Système d'Immatriculation des Véhicules (SIV) délivrée par le Ministère de l'intérieur, soit de plein droit, soit en recourant, avec ou sans contrepartie financière, à la licence commerciale de réutilisation à des fins d'enquête ou de prospection commerciale. Les conclusions de l'analyse juridique sur ce point pourront conduire à évaluer et proposer des procédés alternatifs de recrutement des volontaires potentiels, sans recours au croisement du SIV avec les immatriculations repérées par LAPI (lecture automatisée des plaques d'immatriculation).

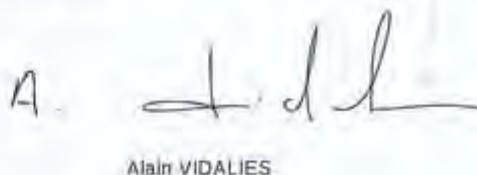
Dans ce contexte, vous examinerez le dispositif de sélection des publics invités à participer à l'opération, sélection que la MEL envisage de réaliser en s'appuyant sur un repérage des publics potentiels à partir de la lecture des plaques aux heures les plus congestionnées et utilisation du système d'immatriculation des véhicules. Vous recherchez les conditions techniques et juridiques permettant de mettre en place ce processus. Vous proposerez tout aménagement des modalités de sélection des participants rendu nécessaire afin que le projet Ecobonus puisse être mis en œuvre dans le calendrier de projet de la MEL.

Vous remettrez un rapport d'étape fin mars et un rapport définitif pour fin avril 2017. Les membres de la mission veilleront à associer à vos travaux les services de la MEL, le préfet du Nord, préfet de région Hauts-de-France, le service juridique du Ministère de l'intérieur, le Délégué à la Circulation et à la Sécurité Routières, le Directeur interrégional des routes Nord, le Directeur général des infrastructures de transport et de la mer et, au sein de la DGITM, la Mission des transports intelligents. Vous pourriez juger utile de prendre également l'attache de la CNIL.

Nous sommes très attachés au caractère opérationnel des propositions que vous serez amenés à formuler dans le strict respect de ce calendrier.



Bruno LE ROUX



Alain VIDALIES

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Ritz	Dominique	MEEM/DGITM/DST/ SRF	Sous directeur SRF	03/03/17
Fernique	Louis	MEEM/ DGITM / MTI	Chef de la Mission des transports intelligents	08/03/17
Tison	Eric	DLPAJ Ministère de l'intérieur	sous directeur des libertés publiques	21/03/17
Branger	Grégoire	sous direction des libertés publiques DLPAJ Ministère de l'intérieur	Adjoint au chef de bureau de la liberté individuelle	21/03/17
Odolant	Xavier	Egis Project (BNV Mobility)	directeur du service mobilité	27/03/17
Umanets	Elena	Egis Project Egis	stratégie et développement chargée de mission nouveaux services pour la ville intelligente	27/03/17
Mikielski	Héline	Egis Project Egis	Chef de Projet	27/03/17
Motyka	Vincent	DREAL	Directeur régional	30/03/17
Delebarre	Xavier	DIR Nord	Directeur	30/03/17
Matykowski	Xavier	DIR Nord	Chargé de mission	30/03/17
Peruchon	Jean-Eric	DIR Nord		30/03/17
Albert	Suzanne	DREAL	Chargé de mission	30/03/17
Valere	Xavier-Yves	SGAR Nord /Hauts-de-France	chargé de mission transports et infrastructures	30/03/17
Gil	David	CEREMA	Chargé de projet	30/03/17
Glacet	Emmanuel	MEL	Chargé Direction Mobilité	30/03/17
Depiere	Céline	MEL Direction mobilité SGDPU	Chef de projet	30/03/17
Marco	Alexis	MEL	Chargé de mission	30/03/17
Lemaire	Philippe	MEL	Directeur général des services techniques	30/03/17
Jacob	Olivier	Préfecture de région Hauts-de-France Préfecture du Nord	Secrétaire général	30/03/17

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Guilbot	Michèle	IFFSTAR	Directrice e de recherche Département transports et sécurité	19/04/17
Dautieu	Thomas	CNIL	Directeur adjoint de la conformité	24 /04/2017
Masson	Johanna	CNIL	Juriste service des affaires économiques	24 /04/2017
Ferté	Marie	CNIL	Jursite service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales	24 /04/2017
De la Mure	Alice	CNIL	juriste service des correspondants Informatique et Libertés,.	24 /04/2017
Nijhuis	Jorrit	Rijkwaterstaat - Ministère de l'infrastructure et de l'environnement des Pays-Bas	Conseiller senior du management de la mobilité Coordinateur des programmes de lissage de pics de trafic	10/05/2017 (visioconférence)
Mouris	Rob	Rijkwaterstaat - Ministère de l'infrastructure et de l'environnement des Pays-Bas	Conseiller des programmes de lissage de pics de trafic pour IMMA	10/05/2017 (visioconférence)

3. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CNIL	Commission nationale informatique et libertés
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DIR	Direction interdépartementale des routes
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
IFFSTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
LAPI	Lecture automatique des plaques d'immatriculation
MEL	métropole européenne de Lille
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SIV	Système d'immatriculation des véhicules

4. Droit européen des données personnelles

Sur le plan européen, le droit à la protection des données à caractère personnel fait partie des droits protégés par l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, qui garantit le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance, et énonce les conditions dans lesquelles des restrictions à ce droit sont admises.

Dans l'ensemble de sa jurisprudence, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a précisé que cet article impose non seulement aux États de s'abstenir de toutes actions susceptibles de violer ce droit de la Convention, mais les soumet également, dans certaines circonstances, à des obligations positives de garantir activement un respect effectif du droit au respect de la vie privée et familiale.

S'agissant de la collecte et du traitement de données à caractère personnel, les principes énoncés dans la CEDH concernent, en particulier, une collecte licite et loyale et un traitement automatisé des données conservées à des fins légitimes définies, et non à des fins incompatibles avec ces dernières, ni conservées plus longtemps que nécessaire. Ils concernent également la qualité des données, en particulier le fait qu'elles doivent être adéquates, pertinentes, non excessives (proportionnalité) et exactes.

Dès 2018, le droit européen en vigueur en matière de données personnelles reposera sur un règlement général sur le traitement des données personnelles dans l'UE et une directive sur les données traitées par les autorités policières et judiciaires qui forment ensemble le paquet sur la protection des données.

Le règlement remplace la directive sur la protection des données de l'UE, qui date de 1995¹⁷.

Il renforce la confiance et fournit un niveau élevé de protection pour tous les citoyens de l'UE, quelles que soient les circonstances dans lesquelles leurs données personnelles sont traitées, sauf si elles le sont à des fins d'application de la loi (ce cas est couvert par la directive pour le traitement des données par le secteur de la police et de la justice pénale)

En 2018 sera donc en vigueur une réglementation européenne aux caractéristiques essentielles ci-dessous décrites, et synthétisée ci après :

Le règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) contient :

- Un cadre harmonisé : Il y aura un seul ensemble de règles relatives à la protection des données, directement applicable dans tous les États membres de l'Union Européenne, atténuant ainsi la fragmentation actuelle des lois nationales de protection des données.
- Un consentement « explicite » et « positif » : les entreprises et organismes doivent donner aux citoyens davantage de contrôle sur leurs données privées.
- Le droit à l'effacement (aussi appelé « droit à l'oubli ») : La personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement l'effacement, dans les meilleurs délais, de données à caractère personnel la concernant.

¹⁷ directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données

- Des principes de « protection des données dès la conception » et de « sécurité par défaut ». Le règlement européen définit le principe de « protection des données dès la conception » (en anglais : Privacy by design) qui impose aux organisations de prendre en compte des exigences relatives à la protection des données personnelles dès la conception des produits, services et systèmes exploitant des données à caractère personnel. De plus, le règlement consacre la nouvelle règle de la « sécurité par défaut » qui impose à toute organisation de disposer d'un système d'information sécurisé.

- La nomination obligatoire d'un délégué à la protection des données (Data Protection Officer en anglais) pour les organismes publics ou privés dont « les activités de base [...] exigent un suivi régulier et systématique à grande échelle des personnes concernées » (article 37).

- Toutes les activités qui peuvent avoir des conséquences importantes en matière de protection de données personnelles devront être précédées d'une évaluation d'impact qui devra aussi prévoir les mesures pour diminuer l'impact des dommages potentiels à la protection des données personnelles.

La mission ne considère pas que le cadre communautaire actuel, ni celui applicable en 2018, ne soient a priori de nature à permettre de revenir automatiquement et de manière moins contraignante, sur le niveau d'exigence fixé au niveau national de la protection des données personnelles.

Par nature, le cadre communautaire fournit des exigences minimales pour l'ensemble des États membres. Chacun d'eux pouvant choisir d'établir légalement un droit national plus protecteur de la vie privée. Historiquement dans les négociations sur ce nouveau règlement, l'exemple et le précédent français en termes d'approche des données personnelles a plutôt été d'ailleurs précurseur vis à vis de l'union européenne.

On peut aussi observer que l'approche communautaire est également attentive et pointilleuse depuis longtemps sur la protection des données personnelles, notamment par l'exigence du niveau de norme législative pour y porter une éventuelle atteinte.

Ainsi, le Manuel de droit européen en matière de protection des données publié en 2014 (page 58) illustre d'ores et déjà cette approche dans la lecture de l'article 26 de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995¹⁸:

« Exemple : une autorité locale décide de collecter des données sur les voitures roulant à grande vitesse dans les rues de la ville. Elle photographie les voitures, enregistrant automatiquement le lieu et l'endroit, afin de transmettre les données à l'autorité compétente pour que celle-ci puisse verbaliser les personnes ne respectant pas les limitations de vitesse. Une personne concernée porte plainte, affirmant que la législation relative à la protection des données ne contenait aucune base juridique autorisant l'autorité locale à collecter ces données. L'autorité locale soutient qu'elle ne collecte pas de données à caractère personnel. Les plaques d'immatriculation, selon elle, sont des données relatives à des personnes anonymes. L'autorité locale n'a pas légalement le pouvoir d'accéder au registre général des véhicules pour découvrir l'identité du propriétaire ou du conducteur du véhicule.

¹⁸ 26 Il y a lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données à toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable. Les données à caractère personnel qui ont fait l'objet d'une pseudonymisation et qui pourraient être attribuées à une personne physique par le recours à des informations supplémentaires devraient être considérées comme des informations concernant une personne physique identifiable. Pour déterminer si une personne physique est identifiable, il convient de prendre en considération l'ensemble des moyens raisonnablement susceptibles d'être utilisés par le responsable du traitement ou par toute autre personne pour identifier la personne physique directement ou indirectement, tels que le ciblage. Pour établir si des moyens sont raisonnablement susceptibles d'être utilisés pour identifier une personne physique, il convient de prendre en considération l'ensemble des facteurs objectifs, tels que le coût de l'identification et le temps nécessaire à celle-ci, en tenant compte des technologies disponibles au moment du traitement et de l'évolution de celles-ci. Il n'y a dès lors pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche.

Ce raisonnement n'est pas conforme au considérant 26 de la directive relative à la protection des données. Dans la mesure où la finalité de la collecte des données est manifestement d'identifier et de verbaliser les contrevenants, il est prévisible qu'il y aura tentative d'identification. Bien que les autorités locales ne disposent pas de moyens d'identification, elles transmettront les données à l'autorité compétente, la police qui, elle, en a les moyens. Le considérant 26 inclut d'ailleurs explicitement un scénario dans lequel il est prévisible que d'autres destinataires des données, différents de l'utilisateur immédiat des données, puissent tenter d'identifier la personne. À la lumière du considérant 26, l'action de l'autorité locale correspond à une collecte de données relatives à des personnes identifiables et, par conséquent, requiert une base légale dans le droit en matière de protection des données »...

Enfin la conception du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 offre, bien qu'ils s'agisse d'un règlement d'application directe, de nombreux renvois vers la réglementation propre à chaque État membre.

Ce dispositif offre alors des marges de manœuvres à chaque État pour y maintenir sa sensibilité nationale envers le degré de protection de la vie privée souhaitée.

Le gouvernement français a d'ailleurs prévu de déposer en juin 2017 un projet de loi portant actualisation de la loi du 6 janvier 1978 dans la perspective de l'entrée en vigueur prochaine du règlement communautaire précité.

Son contenu n' a pas été communiqué aux membres de la mission, mais les services de la CNIL lui ont indiqué qu'aucune innovation juridique de portée générale tendant à un assouplissement des règles actuelles régissant la protection de la vie privée, et notamment l'usage de LAPI, n'y est à ce jour prévue.

La portée de ce projet de loi serait d'ailleurs restreinte pour sa présentation initiale à la seule modification de la loi du 6 janvier 1978 qui n'offrirait par conséquent aucune ouverture immédiate et directe sur la modification d'autres législations.

La piste du levier du droit communautaire aboutit donc en définitive à revenir à la question initiale du droit national applicable.

5. La possibilité pour la MEL d'avoir accès aux données du SIV

Il a été soulevé par ailleurs la question de la capacité juridique de la MEL d'utiliser les données du SIV.

D'une part, les collectivités territoriales sont hors champ des articles L.330-2 à L.330-4 du code de la route qui définissent les bénéficiaires de plein droit des transferts de données personnelles au sens de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978.

La MEL est donc incompétente pour être bénéficiaire de plein droit de ces données¹⁹.

L'article L.330-5 du code de la route prévoit un accès à des tiers pour des motifs statistiques, d'enquêtes ou de finalités commerciales.

Un accès restreint possible aux données du SIV à des fins statistiques est sans intérêt, du fait de la nécessaire anonymisation des données concernées. La mise à disposition des données à des fins d'enquêtes ou de finalités commerciales constitue alors le fondement de la MEL lui permettant de bénéficier des données du SIV.

L'accès au SIV à des fins "d'enquêtes" (L 330-5 du code de la route) semble alors la seule base crédible et gratuite des données du SIV. Il faut remarquer ici que le ministère de l'intérieur (DSCR) a déjà répondu par courrier à la MEL qu'une mise à disposition était possible. Toutefois, cette mise à disposition est davantage envisagée dans le cadre d'une licence commerciale qu'à des fins d'enquête.

Or, pour la mission, le dispositif envisagé par la MEL ne peut être assimilée à un dispositif commercial. En effet, d'une part, ni la métropole, ni les usagers ne rentrent dans la catégorie des commerçants au sens du code de commerce. La prospection des usagers par la MEL s'effectue non dans un sens mercantile, mais dans un sens d'optimisation de la répartition d'une aide publique de soutien à l'optimisation de la fluidité des transports routiers de la MEL aux heures de pointe. Le lien juridique entre la MEL et les usagers ne saurait être ainsi qualifié de commercial par nature, puisque qu'aucun bénéfice financier n'est attendu pour la MEL.

Aussi, le débat sur la licence payante pour l'utilisation des données de la SIV au bénéfice de la MEL pourrait être réévalué au regard des enjeux d'optimisation d'accès aux données personnelles permettant de limiter la circulation automobile et d'améliorer la lutte contre la pollution et les nuisances environnementales.

¹⁹ L'article L.330-5 permet au ministère des transports de bénéficier de plein droit des données du SIV. Toutefois, la possibilité d'en confier l'exploitation à des tiers ne paraît pas ouverte directement par cette disposition législative.

6. Panorama des avis de la Commission nationale informatique et libertés

- Une délibération n° 2014-219 du 22 mai 2014 de la CNIL

qui a refusé d'autoriser la commune de Gujan-Mestras à mettre en œuvre un dispositif de vidéo-protection urbaine comportant des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation des véhicules circulant sur son territoire. (Conseil d'État, 27 juin 2016 n°385091)

Sur la transposition de cette délibération au projet écobonus mobilité objet de la mission, il faut constater que le LAPI a pour objet de cibler les automobilistes « susceptibles » d'être intéressé par un dispositif d'incitation au civisme des automobilistes en cas d'embouteillages et non à une autre finalité de recherche de preuve d'infraction.

On peut alors considérer qu'a fortiori l'approche de la CNIL sera d'autant plus exigeante pour un usage de LAPI pour un « sondage initial et préalable de repérage des usagers potentiellement concernés » qui peut être réalisé par d'autres moyens (publicité, flyers, courriers prospectus, courriels ...)

- Une délibération n°04-052 du 10 juin 2004

par laquelle la CNIL a accepté l'usage de LAPI pour les tests techniques préalables nécessaires au télépéage (Délibération du 10 juin 2004 portant avis sur un traitement automatisé d'informations nominatives de la Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône ayant pour finalité la réalisation d'une étude expérimentale de fiabilité d'un système de télépéage automatique.) L'accent est ici placé sur la brièveté de la conservation.

La CNIL « prend acte que ni les numéros de plaques minéralogiques ni les autres informations enregistrées (date et heure de passage) ne sont conservés au-delà du temps nécessaire à la vérification de la validité du dispositif de lecture des plaques minéralogiques et à la réalisation de statistiques relatives à la faisabilité technique d'un système de télépéage automatique et que les informations ne sont pas retransmises à des tiers. »

- Une délibération n°96-069 du 10 septembre 1996

Il s'agit d'une délibération rejetant un projet d'usage de LAPI dans un cas où la finalité était notamment l'optimisation du trafic et des services rendus à l'utilisateur (délibération n°96-069 du 10 septembre 1996 relative à la demande d'avis portant création à titre expérimental d'un traitement automatisé d'informations nominatives ayant pour finalité principale la lecture automatique des plaques d'immatriculation des véhicules en mouvement par la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône APRR).

Cette délibération un peu ancienne au regard des possibilités des technologies d'aujourd'hui pose néanmoins un postulat de principe qui paraît toujours d'actualité pour la CNIL : la référence au principe constitutionnel de liberté d'aller et venir, entendu nécessairement de manière anonyme :

« Considérant que, dans son principe, le traitement définitif envisagé qui repose sur un procédé de lecture automatique des plaques minéralogiques de tous les véhicules empruntant l'autoroute à un poste de péage, et la conservation de ces données, est de nature à restreindre les libertés et principalement celle, fondamentale et constitutionnelle,

d'aller et venir; qu'un tel système peut également occasionner des atteintes à la vie privée ; »

- Une délibération n° 03-038 du 16 septembre 2003

Cette délibération est relative à la billettique reprenant des exigences en matière d'anonymat de déplacement n° 03-038 du 16 septembre 2003 suite à la demande d'autorisation de la RATP concernant le PASSE NAVIGO.

Ce cas illustre la volonté de la CNIL de rechercher l'anonymisation des déplacements des particuliers.

La CNIL constate que l'utilisation de cartes nominatives entraîne la collecte des trajets effectués par le titulaire de la carte, à l'occasion de la validation. En effet, les dates, heures, et lieux de validation ou de correspondance et le numéro de la carte sont mémorisés. Or le numéro de la carte est indirectement nominatif car il rend possible l'identification de son titulaire dont les coordonnées figurent dans le fichier clientèle.

Ainsi, les déplacements effectués en utilisant la carte ne sont plus anonymes, ils sont traçables et cette traçabilité des déplacements est de nature à porter atteinte à deux libertés fondamentales : la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée.

- Une délibération n° 2015-255 du 16 juillet 2015

Cette délibération refuse la mise en œuvre par la société JCDecaux d'un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité de tester une méthodologie d'estimation quantitative des flux piétons sur la dalle de La Défense. Cet avis a été confirmé par le conseil d'État, dans un arrêt n°393714 du 08 février 2017.

Notamment il a été fait grief de l'absence d'anonymisation des données, et d'absence de mise en œuvre du droit à la rectification, puisque les personnes dont les données de géolocalisation étaient recueillies n'étaient pas préalablement informées de cette collecte de données, réalisées à leur insu.

La CNIL adopte donc une position ferme et protectrice dans ce cas et rappelle : « De plus, il n'est pas envisagé que les droits d'opposition, d'accès et de rectification trouvent à s'appliquer, compte tenu de la finalité du traitement et de ses modalités de mise en œuvre. La Commission estime donc que la collecte ainsi réalisée sans connaissance et sans information suffisante des personnes ne pourrait être qualifiée de loyale au sens de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée et que les droits des personnes ne sont pas respectés. »

- Une délibération 2010-096 du 8 avril 2010

Cette délibération porte recommandation relative à la mise en œuvre, par les compagnies d'assurance et les constructeurs automobiles, de dispositifs de géolocalisation embarqués dans les véhicules, et pose le principe du consentement préalable de la personne concernée à l'utilisation de tout service de géolocalisation.

Cette délibération traite de la situation juridique du dispositif de géolocalisation embarqué dans les véhicules et mis en œuvre par les compagnies d'assurance et les constructeurs automobiles.

Il peut s'agir ici soit de « e-call », dispositif de secours sous forme de balise permanente, en veille active pour des cas d'urgence et obligatoire pour les véhicules neufs dès 2018²⁰ ou bien du dispositif PAYD (Pay as you drive) qui consiste à une géolocalisation pour moduler les primes d'assurance.

Dans ce dernier cas en particulier, la nécessité d'une activation permanente et des renvois de traçabilité pour demeurer opérationnel interroge sur la portée du consentement de l'acquéreur du véhicule neuf concerné.

C'était d'ailleurs le sens de l'avis n°2010-096 du 8 avril 2010 rendu par la CNIL²¹ qui précisait : « Sur le consentement et l'information des personnes concernées : L'article L.34-I-IV du code des postes et des communications électroniques (CPCE) pose le principe du consentement préalable de la personne concernée à l'utilisation de tout service de géolocalisation.

Dès lors, les personnes concernées par les dispositifs de géolocalisation doivent manifester individuellement et par écrit leur consentement exprès préalablement à la mise en œuvre du traitement. A ce titre, la CNIL recommande qu'un document spécifique annexé au contrat ou qu'une clause contractuelle type, insérée audit contrat, indique que la signature du client vaut consentement à la mise en œuvre d'un traitement de géolocalisation. Cette préconisation s'applique à toutes les finalités y compris aux dispositifs d'appel d'urgence quand bien même tout appel destiné à un service d'urgence vaut consentement de l'utilisateur jusqu'à l'aboutissement de l'opération de secours qu'il déclenche et seulement pour en permettre la réalisation.

Outre le consentement des automobilistes, une information préalable de ces derniers est obligatoire, conformément à l'article 32 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée et à l'article L34-1-IV du CPCE. Les automobilistes doivent être informés individuellement, préalablement à la mise en œuvre du traitement :

- de la finalité ou des finalités poursuivies par le traitement ;
- des catégories de données collectées ;
- de la durée de conservation des données de géolocalisation les concernant ;
- des destinataires ou catégories de destinataires des données ;
- de l'existence d'un droit d'accès, de rectification et d'opposition et de leurs modalités d'exercice ;
- le cas échéant, des transferts de données à caractère personnel envisagés à destination d'un État non membre de l'Union européenne.

A ce titre, la CNIL recommande que l'information des personnes concernées par un dispositif de géolocalisation puisse se faire notamment lors de la conclusion du contrat, via l'ordinateur de bord des véhicules dotés d'un dispositif de géolocalisation, par un signal sonore distinctif, par un voyant sur le tableau de bord du véhicule ou par une mention de rappel apposée sur les factures émises par le responsable de traitement. La Commission rappelle que chaque automobiliste doit pouvoir avoir accès aux données le

²⁰ <http://www.clubic.com/mag/transports/actualite-765232-ecall-secours-appel-urgence-obligatoire-2018.html>

²¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?id=CNILTEXT000022205712> Délibération 2010-096 du 8 avril 2010 portant recommandation relative à la mise en œuvre, par les compagnies d'assurance et les constructeurs automobiles, de dispositifs de géolocalisation embarqués dans les véhicules

concernant en s'adressant au service ou à la personne qui lui aura été préalablement indiquée.

Le point à relever ici est une exigence de la CNIL vis à vis de l'effectivité et de la continuité du droit de rétractation du consentement nonobstant l'accord initial.

- Une délibération n° 2013-215 du 11 juillet 2013

Cette délibération porte avis sur un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 13 octobre 2004 portant création du système de contrôle automatisé relatif aux « radars tronçons » qui collectent des données relatives à l'ensemble des véhicules qui circulent sur la section contrôlée, et non aux seuls véhicules en infraction. La CNIL en restreint et encadre strictement les conditions de mise en œuvre.

La seule souplesse constatée à ce sujet de la part de la CNIL était la possibilité de prendre l'ensemble des immatriculations via le LAPI pour des radars « tronçons » où tous les véhicules sont flashés à l'entrée et à la sortie du secteur visé. Mais une fois la vitesse moyenne calculée, les données relatives aux conducteurs ayant respecté la limite de vitesse sont détruites, l'ensemble du processus étant très rapide, et le LAPI demeure dans un cadre de recherche d'infraction ciblée et prévue par la loi.

Cette délibération n° 2013-215 du 11 juillet 2013 précise ainsi : « Sur les personnes concernées par les radars de vitesse moyenne et les nouvelles données collectées : La mise en œuvre des radars-tronçons implique nécessairement la collecte de données relatives à l'ensemble des véhicules qui circulent sur la section contrôlée, et non aux seuls véhicules en infraction. A cet égard, la commission prend acte que les données relatives aux véhicules n'étant pas en infraction ne sont pas transmises au Centre national de traitement (CNT) et ne sont donc pas enregistrées dans le système de contrôle automatisé, comme le prévoit le projet d'article 2-1 (III) de l'arrêté du 13 octobre 2004 modifié. »

Ainsi la CNIL rappelle qu'un enregistrement général des données personnelles issu de LAPI est prohibé dans son principe même.

- Le cas du télépéage

Ce cas permet d'illustrer une démarche de recherche de fluidité de trafic reposant sur la communication de données relatives à chaque véhicule et à son propriétaire.

Il est instructif de rechercher les motifs qui peuvent justifier, au regard du droit des données personnelles, la différence de traitement par la CNIL du système de télépéage « LIBERT'E » par rapport à la télé- billettique.

Le télépéage autoroutier correspond à un abonnement souscrit par un particulier ou une entreprise pour lui permettre de disposer d'un badge reconnu aux barrières de péage.

N'importe quel conducteur d'un même véhicule peut l'utiliser ; il peut être utilisé dans plusieurs véhicules de la même catégorie.

On se trouve dans une situation comparable aux situations qui viennent d'être exposées. Le télépéage ne pose donc pas les problèmes de traçabilité des déplacements que pose la carte billettique nominative affectée à une personne identifiée qui peut seule l'utiliser. Seul le formulaire rempli au moment de la souscription du contrat contient des données nominatives et est soumis aux restrictions communes à tous les fichiers (droit d'information, droit de rectification).

En définitive, le cadre contractuel permet ici le recueil d'informations personnelles et de données de traçabilité dès lors que le consentement préalable est recueilli lors de la conclusion de ce contrat.

En parallèle, l'exemple du péage confirme qu'une modulation pour des motifs environnementaux est juridiquement possible ; indépendamment des situations particulières des péages urbains. Ainsi, même si les péages sont perçus sans discrimination directe ou indirecte en raison de la nationalité du conducteur, de l'immatriculation du véhicule ou du trajet effectué, ils peuvent en effet faire l'objet de modulations ayant pour but de lutter contre les dommages causés à l'environnement, de résorber la congestion du trafic, de réduire au minimum les dommages causés aux infrastructures, de favoriser leur utilisation optimale ou d'améliorer la sécurité routière (cf code de la voirie routière article L 119-9 et L 119-10)²²

- le cas de l'écotaxe

Le cas de l'écotaxe confirme que l'usage de LAPI doit être ciblé et qu'en tout état de cause, seule la suppression immédiate des données non pertinente permet de tolérer un enregistrement élargi.

Dans sa délibération n° 2013-038 du 14 février 2013 portant avis sur un projet d'arrêté autorisant la création par le ministère de l'économie et des finances d'un traitement automatisé dénommé Taxe Poids Lourds (TPL), la CNIL relève que « tous les véhicules sont photographiés par le dispositif de contrôle automatique, qu'ils soient ou non assujettis à la taxe (notamment les véhicules légers) et qu'ils circulent sur le réseau taxable ou non taxable (pour les portiques installés aux frontières). Ceci conduit à la collecte d'une grande quantité d'information non justifiée par rapport à la finalité poursuivie. »

De ce fait, la commission considère que « seule une suppression immédiate des données après la confirmation du non assujettissement des véhicules par le dispositif de reconnaissance de forme des portiques pourrait répondre à l'obligation de conserver les données pour une durée proportionnée à la finalité poursuivie. »

²² Section 3 : Péages applicables aux véhicules de transport de personnes

Article L119-9

Les péages sont perçus sans discrimination directe ou indirecte en raison de la nationalité du conducteur, de l'immatriculation du véhicule ou du trajet effectué. Ils peuvent faire l'objet de modulations dans le respect des dispositions de la présente section.

Article L119-10

Les modulations des péages ont pour but de lutter contre les dommages causés à l'environnement, de résorber la congestion du trafic, de réduire au minimum les dommages causés aux infrastructures, de favoriser leur utilisation optimale ou d'améliorer la sécurité routière. Les contrats de délégation de service public et leurs cahiers des charges mentionnés à [l'article L. 122-4](#) fixent les conditions d'application de ces modulations. Les modulations de péages sont fixées de sorte qu'elles restent sans effet sur le montant total des recettes de l'exploitant. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.