



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 02/2023 du 20 janvier 2023

Objet : Avis concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile (CO-A-2022-289)

Traduction¹

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Madame Elke Van den Brandt, Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière, (ci-après : le demandeur), reçue le 18/11/2022 ;

Émet, à la majorité des membres, conformément à l'article 25 de la LCA, le 20 janvier 2023, l'avis suivant :

¹ Pour la version originale validée collégialement, cf. la version néerlandaise du texte qui est disponible sur la version NL de la rubrique « avis » du site web de l'Autorité

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 18/11/2022, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant les articles 7 à 13, 15, 19, 22, 24, 28 à 30, 34, 38 à 43, 45, 47, 49, 53, 54 et 56 à 71 d'un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale *portant exécution de l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile* (ci-après : le projet).
2. Suite à l'arrivée des premières sociétés de 'vélos partagés en flotte libre', le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de réguler le secteur, ce qui s'est concrétisé par l'ordonnance du 29 novembre 2018 *relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile* (ci-après : l'ordonnance du 29 novembre 2018). Le secteur a toutefois beaucoup fluctué et au cours des dernières années, tant la demande que l'offre de vélos, trottinettes et scooters partagés ont fortement augmenté. Au cours de l'été 2022, environ 20.000 trottinettes partagées étaient présentes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et plus de 60.000 locations de véhicules de cyclopartage étaient enregistrées par jour. Malheureusement, cette croissance (s'accompagne) s'est aussi accompagnée d'une recrudescence des accidents de la route impliquant des usagers (essentiellement de trottinettes électriques) et nécessitant un passage aux urgences.
3. Afin de tenir compte de cette évolution, l'ordonnance du 29 novembre 2018 a été modifiée par l'ordonnance du 17 mars 2022 *modifiant l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile*. Le projet prévoit donc l'exécution de l'ordonnance (modifiée) et abroge l'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 17 janvier 2019 *portant exécution de l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative au partage de modes transports en flotte libre constituant une alternative à la voiture*. [Ndt : il convient de lire "modes de transport". Par ailleurs, l'intitulé exact de l'ordonnance du 29 novembre 2018 est "*relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile*"]
4. Plus concrètement, le projet comporte les modifications et améliorations suivantes :
 - la régulation de l'accès au marché (procédure de licence et limitation du nombre d'engins par licence) ;
 - une évaluation des opérateurs sur la base d'indicateurs de performance et de la conformité de leurs services avec les règles établies ;
 - des règles particulières en matière de vitesse adaptée pour les véhicules de cyclopartage dans certaines zones ;

- une définition du stationnement gênant ou dangereux, notamment en vue du contrôle-sanction ;
 - une redevance annuelle dans le chef des opérateurs de véhicules de cyclopartage permettant aux autorités publiques de financer le déploiement de drop-zones² dans la Région de Bruxelles-Capitale ;
 - la précision du protocole et des besoins en termes de partage de données entre les différents opérateurs et le rapportage de certaines données à Bruxelles Mobilité.
5. Dans ce cadre, il est question d'un traitement de données (à caractère personnel) des opérateurs et des utilisateurs de véhicules de cyclopartage.
6. Dans un souci d'exhaustivité, l'Autorité rappelle que conformément à l'article premier du RGPD, lu à la lumière du considérant 14 du RGPD, la protection conférée par le RGPD concerne des personnes physiques et ne s'étend donc pas au traitement de données relatives à des personnes morales et, plus concrètement, d'entreprises constituées en tant que personnes morales. Dès lors, le présent avis concerne uniquement le traitement de données de personnes physiques qui sont concernées par les dispositions du projet, pour autant que ces traitements doivent être qualifiés de traitements de données à caractère personnel au sens des articles 2 et 3 du RGPD³. Cela ne porte toutefois pas préjudice à la protection dont ces personnes morales bénéficient, le cas échéant, en vertu des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴.
7. Enfin, l'Autorité souligne que le présent avis ne se prononce pas quant au fond sur le traitement de données à caractère personnel de l'utilisateur de véhicules de cyclopartage par l'opérateur dans le cadre de leur accord mutuel⁵. Toutefois, cela ne porte pas préjudice au fait que ces traitements sont intégralement soumis aux dispositions du RGPD.

² Article 2, 9° de l'ordonnance du 29 novembre 2018 : "*Drop-zone : zone, délimitée de façon numérique et visuelle sur la voie publique, destinée au stationnement des véhicules de cyclopartage ou de catégories équivalentes du Code de la route détenus à titre privé.*"

³ Comme expliqué ultérieurement dans le présent avis, le projet prévoit dans un premier temps le traitement de données d'opérateurs qui envisagent d'exploiter des véhicules de cyclopartage (dans le cadre d'une activité professionnelle). Ces opérateurs seront toujours des entreprises au sens de l'article I.1 du *Code de droit économique*. Bien que le traitement de données d'entreprises constituées en personnes morales ne relève pas du champ d'application du RGPD, il faut tenir compte du fait que pour l'application du droit économique, des personnes physiques peuvent également être qualifiées d'entreprise (auquel cas, le RGPD s'applique bel et bien).

⁴ Voir dans ce cadre par exemple la CJUE, 9 novembre 2010, C-92/09 et C-93/09 (Volker und Markus Schecke GbR et Hartmut Eifert contre Land Hessen).

⁵ Ces traitements ne sont en effet pas nécessaires au respect d'une obligation légale dans le chef des opérateurs susmentionnés ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public confiée à ces opérateurs.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

a. Base juridique

8. Toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit être nécessaire et proportionnée et répondre aux exigences de prévisibilité et de précision dans le chef des personnes concernées. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, une telle norme doit définir les éléments essentiels des traitements allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique. Dans ce cadre, il s'agit au moins :
- de la (des) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
 - de la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair).
- Toutefois, si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, la norme légale doit également définir les éléments essentiels (complémentaires) suivants :
- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
 - les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
 - les catégories de destinataires des données à caractère personnel ainsi que les circonstances dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
 - le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;
 - l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
9. En l'espèce, il faut établir une distinction entre la collecte et le traitement de données des opérateurs en vue de la délivrance d'une licence pour des vélos partagés en flotte libre (ainsi que du contrôle et de la sanction dans ce cadre) d'une part, et la transmission de données (en temps réel) de certaines données (dont des coordonnées GPS) par les opérateurs à Bruxelles Mobilité d'autre part. Bien que les premiers traitements ne donnent en principe pas lieu à une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées (qui seront en principe toujours des travailleurs ou des préposés des opérateurs) et qu'il peut donc suffire que seules les finalités et, si possible, le responsable du traitement soient défini(e)s dans une norme légale formelle, c'est toutefois le cas en ce qui concerne la deuxième catégorie de traitements. Comme l'a déjà souligné

l'Autorité à plusieurs reprises dans ses avis n° 186/2021⁶, n° 249/2021⁷ et n° 247/2022⁸, la communication en temps réel de données aux autorités publiques ne se justifie que dans des cas exceptionnels, vu les risques en matière d'accoutumance et de normalisation sociale d'actes qui sont en principe contraires aux droits fondamentaux du citoyen et le risque de glisser vers une 'société de surveillance'. En outre, de nombreuses données relatives aux activités⁹ des personnes concernées ou d'un groupe déterminé de personnes concernées peuvent être déduites (au moins indirectement) des données de localisation et relatives aux trajets. Il est donc requis que les éléments essentiels complémentaires soient également définis dans une norme légale formelle.

b. Finalités et proportionnalité du traitement

10. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
11. On peut tout d'abord faire référence à l'article 3, §§ 1^{er} - 2 de l'ordonnance du 29 novembre 2018, qui dispose ce qui suit : "*§ 1^{er}. Aucun opérateur ne peut organiser, sans licence, un service de cyclopartage en flotte libre sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.*
§ 2. Le Gouvernement fixe la procédure pour l'introduction et l'examen des demandes de licence."
L'article 4, § 1^{er} de cette même ordonnance¹⁰ ajoute à cela que le Gouvernement fixe les conditions d'obtention d'une licence pour cyclopartage en flotte libre. Enfin, l'article 6, § 1^{er} de cette

⁶ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-186-2021.pdf>.

⁷ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-249-2021.pdf>.

⁸ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-247-2022.pdf>.

⁹ Assurer le suivi du trajet peut en effet révéler de nombreuses données sensibles, dont des données de santé (le véhicule de cyclopartage est utilisé pour se rendre chez un médecin ou dans un hôpital) ou des données relatives à la religion (le véhicule de cyclopartage est utilisé pour se rendre dans un établissement religieux).

¹⁰ Article 4, § 1^{er} de l'ordonnance du 29 novembre 2018 : "*Le Gouvernement fixe les conditions d'obtention d'une licence pour cyclopartage en flotte libre. Ces conditions portent sur :*

- *la limitation de l'impact du cyclopartage sur l'espace public, et en particulier sur le libre passage des piétons, cyclistes et autres usagers des aménagements pour piétons et cyclistes ;*
- *la sécurité routière ;*
- *la santé publique et l'environnement ;*
- *le respect de la réglementation sociale et fiscale ;*
- *la protection de la vie privée des utilisateurs, à savoir l'usage de leurs données personnelles par les opérateurs ;*
- *l'acquisition de connaissances sur l'impact du cyclopartage en termes de mobilité ;*
- *et sur tous les autres aspects qui promeuvent le bon fonctionnement du cyclopartage en flotte libre ;*
- *le respect des règles de stationnement ;*
- *la communication des informations nécessaires à l'intégration dans les services numériques de mobilité multimodale de la Région bruxelloise, selon des modalités définies par le Gouvernement par voie d'arrêté.*

À cet égard, une distinction peut être opérée entre les différents types de cycles partagés."

ordonnance¹¹ prévoit que le Gouvernement fixe également les conditions d'exploitation des services de cyclopartage en flotte libre.

12. Ces articles sont respectivement exécutés par les Chapitres 2 (La licence pour le cyclopartage en flotte libre) et 3 (Conditions d'exploitation¹²) du projet et impliquent un traitement de données à caractère personnel - certes limité en termes de nature et de portée. Il s'agit principalement de données à caractère personnel des travailleurs ou préposés des demandeurs/opérateurs qui sont nécessaires dans le cadre de la procédure de licence ou du contrôle-sanction des conditions d'exploitation.
13. L'Autorité estime que cette finalité répond aux exigences de prévisibilité et d'exactitude dans le chef des personnes concernées et ne formule aucune autre remarque sur son caractère déterminé et explicite.
14. Ensuite, les articles 39 - 43 du projet introduisent une transmission de données en trois volets entre les opérateurs et Bruxelles Mobilité, sans toutefois qu'une base juridique appropriée existe à cet effet. Dans le cadre d'une demande d'informations complémentaires, le demandeur affirme en effet, à tort, en violation du principe de légalité, que le projet d'arrêté soumis pour avis crée la

¹¹ Article 6, § 1^{er} de l'ordonnance du 29 novembre 2018 : *"Les conditions d'exploitation des services de cyclopartage en flotte libre sont fixées par le Gouvernement. Le Gouvernement peut procéder à une distinction entre les différentes catégories de véhicules de cyclopartage. En outre, les principes suivants sont au moins appliqués :*

1° les véhicules de cyclopartage qui sont mis à disposition dans le cadre d'un service de cyclopartage en flotte libre, peuvent uniquement être entreposés conformément au Code de la route et aux réglementations régionales en vigueur ;

2° les véhicules de cyclopartage ne peuvent pas être entreposés dans des zones nécessaires à la montée et à la descente des transports publics ;

3° le Gouvernement peut, après consultation des communes, fixer des zones dans lesquelles il est interdit, temporairement ou de manière permanente, d'entreposer des véhicules de cyclopartage. Ces zones sont immédiatement portées à la connaissance des opérateurs et imposées aux utilisateurs du service de cyclopartage en flotte libre ;

3° /1 le Gouvernement peut, après consultation des communes, définir des zones réglementées, auxquelles s'appliquent les dispositions suivantes :

- *le gestionnaire de voirie délimite sur la voie publique des drop-zones espacées d'une distance adaptée aux besoins. Ces drop-zones sont délimitées de façon visuelle et numérique ;*
- *les véhicules de cyclopartage peuvent uniquement être garés dans ces drop-zones ;*
- *ces zones réglementées sont immédiatement portées à la connaissance des opérateurs et imposées aux utilisateurs du service de véhicules de cyclopartage en flotte libre ;*

4° les véhicules de cyclopartage qui sont mis à disposition par les opérateurs ne peuvent pas être endommagés et doivent, à tout moment, répondre aux prescriptions techniques ;

5° le Gouvernement peut, après consultation des communes, fixer une concentration maximale de véhicules de cyclopartage sur une superficie donnée. La concentration maximale peut porter sur les véhicules de cyclopartage de chaque opérateur individuel ou de tous les opérateurs ensemble ;

6° le Gouvernement peut imposer un taux de rotation minimum pour les véhicules de cyclopartage ;

7° la propulsion auxiliaire des véhicules de cyclopartage est bridée techniquement par l'opérateur afin de garantir le respect des limites de vitesse prévues au Code de la route.

Le Gouvernement peut fixer, conformément aux 3° et 5°, des zones temporaires pour une durée de maximum 3 mois et en informe chaque commune concernée."

¹² À l'exception toutefois de la Section 6 problématique de ce Chapitre concernant l'échange de données entre les opérateurs et Bruxelles Mobilité qui est abordé plus loin dans le présent avis.

base juridique pour les transmissions de données visées¹³. Comme cela a déjà été expliqué ci-dessus, les éléments essentiels du traitement de données, dont les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel, ainsi que les circonstances dans lesquelles les données seront communiquées et les motifs y afférents, doivent être définis dans une **norme légale formelle**. Sans préjudice de la validité de la remarque susmentionnée, l'Autorité vérifiera quand même l'opportunité du contenu de ces dispositions afin de permettre au demandeur de mettre le cadre légal en conformité.

15. À titre général, l'article 39 du projet précise que "*Les opérateurs s'assurent en tout temps de garantir à leurs utilisateurs le respect de leur vie privée et une utilisation de leurs données à caractère personnel conforme à la législation applicable.*

Sauf disposition contraire, ils anonymisent les données transmises."

16. L'Autorité souligne que le premier alinéa de l'article précité ne présente aucune plus-value juridique. Les traitements de données réalisés par les opérateurs dans le cadre de l'exploitation de véhicules de cyclopartage reposeront en effet toujours sur le consentement ou l'exécution d'un contrat, conformément respectivement aux articles 6.1.a) et 6.1.b) du RGPD, ce qui implique *de jure* l'applicabilité du RGPD.

17. En ce qui concerne le deuxième alinéa de ce même article, il faut avant tout établir explicitement que cette disposition porte sur la transmission de données à Bruxelles Mobilité. Ensuite, le principe de minimisation des données (voir ci-dessous) impose d'utiliser des données anonymisées lorsque les finalités du traitement peuvent être atteintes à l'aide de telles données - anonymisées. Néanmoins, l'Autorité rappelle que l'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence. Dans ce cadre, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'il y a une différence entre des données pseudonymisées, que l'article 4.5) du RGPD définit comme des données qui "*ne [peuvent] plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires*", et des données anonymisées qui ne peuvent plus être attribuées à une personne déterminée par des moyens raisonnables, et que seules ces données anonymisées ne constituent plus des données à caractère personnel et sont donc exclues du champ d'application du RGPD en vertu du considérant 26 du RGPD¹⁴. Dès lors, compte tenu de la définition de données à caractère personnel à

¹³ Extrait de la réponse fournie par le demandeur dans ce cadre : "*Pour la base légale, l'arrêté va la créer. Elle n'est pas prévue dans l'ordonnance, mais le considérant n° 41 du RGPD prévoit que : "Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné."* La base légale qui sera créée définit clairement les données qui sont transférées et les finalités d'utilisation."

¹⁴ Pour plus d'informations, voir l'avis 5/2014 (WP216) *sur les Techniques d'anonymisation*, 2.2.3, p. 11 du Groupe 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinionrecommandation/files/2014/wp216_fr.pdf.

l'article 4.1) du RGPD¹⁵, il faut veiller à respecter l'exigence de normes élevées d'anonymisation et à ce que les données ne soient pas simplement pseudonymisées. Le traitement (ou la transmission) de telles données, même pseudonymisées, doit effectivement être considéré(e) comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD. Dans ce contexte, l'Autorité rappelle que dans la pratique, il est particulièrement difficile d'anonymiser ou même de pseudonymiser des données de localisation et relatives aux trajets (dont la transmission en temps réel est prévue à l'article 43 du projet)¹⁶.

18. L'article 40 du projet oblige les opérateurs à mettre à disposition du public une application informatique mobile "*permettant le signalement de tous les véhicules de cyclopartage qui sont stationnés de manière gênante ou dangereuse, peu importe l'opérateur qui exploite le véhicule*". Ces signalements doivent automatiquement être transmis à Bruxelles Mobilité. L'article 53 du projet ajoute à cela : "*Le signalement d'un stationnement gênant ou dangereux est effectué par Bruxelles Mobilité par voie électronique (...). Les données qui figurent dans ce signalement peuvent être recueillies au moyen d'une application accessible au public ou des applications mobiles visées à l'article 40.*" L'Autorité ne voit toutefois pas clairement qui doit développer/gérer ces applications. Plus concrètement, l'Autorité se demande si chaque opérateur doit individuellement mettre une application à disposition ou s'il n'y a qu'une seule application, gérée et développée par Bruxelles Mobilité, application dont les opérateurs doivent informer les utilisateurs de leurs services. Cet élément est notamment important pour déterminer qui, à cet égard, interviendra en tant que responsable du traitement et sur quelle base juridique le traitement initial repose (consentement/contrat ou exécution d'une mission d'intérêt public ou respect d'une obligation légale). On peut en effet raisonnablement partir du principe qu'un signalement implique au moins indirectement le traitement de données à caractère personnel de la personne qui effectue ce signalement (le paragraphe 2 de l'article 40 et l'article 53 du projet disposent que chaque signalement **doit contenir** au moins une photographie du stationnement gênant ou dangereux **ainsi que la date, l'heure et le lieu de celle-ci**¹⁷). Bien que l'Autorité ne conteste pas nécessairement la légitimité des finalités (prévoir un point de contact efficace pour les infractions et la possibilité d'échanger ces informations pour pouvoir mettre un terme à l'infraction), il est clairement requis de préciser davantage les modalités de la procédure de signalement ainsi que

¹⁵ À savoir : "*toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée "personne concernée") ; est réputée être une "personne physique identifiable" une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale*".

¹⁶ Ce qui, pour de telles finalités, constitue un élément de nature à justifier de traiter uniquement des données agrégées par 'small cells' (par exemple des matrices de mobilité). Voir à cet égard également les points 19 et 67 de l'avis n° 247/2022.

¹⁷ En particulier lorsque ces (méta)données (lieu, heure, date) sont automatiquement couplées au signalement via les systèmes internes du GSM, du smartphone ou de la tablette ayant servi à faire le signalement. Les données GPS internes et l'adresse IP permettent en effet de localiser facilement une personne déterminée.

de la transmission automatique des données¹⁸. Dans ce cadre, la nécessité de transmettre certaines données relatives à un signalement doit être évaluée dans le chef du gestionnaire de l'application. Plus concrètement, si les opérateurs doivent collecter les signalements, il n'est pas requis que Bruxelles Mobilité ait connaissance de l'identité (au sens large) de la personne ayant effectué le signalement et vice versa. Cela peut être réalisé en filtrant techniquement l'adresse IP ou le numéro unique lié(e) à l'appareil avec lequel le signalement est effectué et les métadonnées liées à la photographie, de manière à ce qu'il s'agisse effectivement de signalements anonymes.

19. L'article 41 du projet prévoit que chaque opérateur transmet semestriellement les données suivantes - en principe anonymisées¹⁹ - à Bruxelles Mobilité :

*"1° le nombre d'utilisateurs différents ayant eu recours à leur service, sur base mensuelle ;
2° le pourcentage d'utilisateurs se définissant comme homme, femme ou autre ;
3° le nombre d'accidents, le type de véhicules impliqués, leurs localisations géographiques, le nombre de victimes et le degré de gravité ;
4° la durée de vie effective des véhicules de cyclopartage proposés."*

20. En la matière, l'Autorité constate que les finalités concrètes de cette transmission ne sont définies nulle part. Il est regrettable que la Note aux membres du Gouvernement de Bruxelles-Capitale se limite à des explications purement contextuelles du projet et qu'il n'y ait pas de commentaire des articles, ce qui profiterait pourtant à l'exactitude et à la prévisibilité des dispositions. En ce qui concerne la transmission de pourcentages en matière de sexe (ou de genre) des utilisateurs de véhicules de cyclopartage, l'Autorité se demande quelles finalités (poursuivies par Bruxelles Mobilité) nécessitent absolument le traitement de telles données²⁰. Cela s'applique d'autant plus vu que la transmission de ces données requiert *de facto* que les opérateurs interrogent les utilisateurs sur leur sexe ou genre, ce qui n'est nullement nécessaire dans le cadre de la prestation de services sous-jacente. L'article 41 du projet, dans sa forme actuelle, ne permet donc pas à l'Autorité de se prononcer sur le caractère déterminé, explicite et légitime des finalités poursuivies.

21. Le projet doit être modifié utilement à la lumière des remarques susmentionnées afin de clarifier et préciser les finalités des traitements de données envisagés et de garantir ainsi un niveau correct de prévisibilité dans le chef des personnes concernées.

¹⁸ Cela peut se faire par arrêté d'exécution, à condition que la transmission de données en soi, ainsi que la finalité de celle-ci soient définies dans une norme légale formelle et qu'il y ait une délégation suffisamment précise au Gouvernement à cet effet.

¹⁹ Voir l'article 39, deuxième alinéa du projet. Dans ce contexte, il faut toutefois tenir compte de ce qui est exposé au point 17 du présent avis.

²⁰ Dans ce cadre, l'Autorité se demande pourquoi des données relatives au sexe des utilisateurs sont réclamées, mais pas, par exemple, des données sur l'âge, catégorie de données qui semble pourtant (plus) pertinente et utile dans un contexte statistique.

22. Enfin, l'article 42 du projet dispose ce qui suit : "*§ 1^{er} L'opérateur fournit à Bruxelles Mobilité, en temps réel et conformément aux modalités déterminées par Bruxelles Mobilité, les données relatives à la distribution géographique des véhicules, à leur fonctionnement et à leur utilisation par les utilisateurs, en ce compris l'identifiant unique de chaque véhicule, sa localisation en temps réel (coordonnées GPS) et, le cas échéant, son niveau de charge en temps réel.*
- (...)

§ 3 Les données transmises seront utilisées par Bruxelles Mobilité exclusivement pour l'accomplissement des missions qui lui sont attribuées par la loi et ses arrêtés d'exécution, en ce compris la gestion, la planification et l'optimisation des services de transport et de mobilité sur le territoire, le contrôle du respect des conditions d'exploitation et l'imposition des zones définies par l'ordonnance et le présent arrêté dans le cadre de l'utilisation des véhicules partagés, ainsi que l'élaboration et la diffusion publique d'informations historisées ou en temps réel concernant la disponibilité et l'utilisation des services de transport et de mobilité."

23. En la matière, l'Autorité se base sur les explications complémentaires fournies par le fonctionnaire délégué de Bruxelles Mobilité dans le cadre de son avis n° 247/2022. Il en découle que la mission (non exhaustive) de Bruxelles Mobilité consiste à "*connaître les évolutions de la situation en termes de mobilité et (...) pouvoir proposer des stratégies de mobilité et de sécurité routière combinant au mieux le développement économique – et les besoins de mobilité croissants - à l'amélioration de la qualité de vie et au développement durable. Il est indispensable que Bruxelles Mobilité puisse réaliser les analyses statistiques, les recherches, les croisements entre bases de données afin d'élaborer des stratégies pertinentes et adéquates, de mettre en œuvre et d'effectuer le suivi et les évaluations de la politique de la mobilité en Région de Bruxelles-Capitale.*" (extrait du point 24 de l'avis n° 247/2022).
24. Par analogie avec ce qui était exposé aux points 25 - 31 de l'avis n° 247/2022, l'Autorité estime que ces finalités sont définies de manière trop générale, en particulier dans la mesure où elles rendent obligatoire une transmission en temps réel, et ne sont donc pas suffisamment claires et précises pour pouvoir être qualifiées de déterminées au sens de l'article 5.1.b) du RGPD. La portée concrète de la transmission en temps réel de données de localisation et relatives aux trajets et les raisons pour lesquelles le traitement de ces données est nécessaire pour atteindre les finalités énumérées à l'article 42, § 3 du projet ne ressortent en effet pas de manière univoque ni du projet, ni de la Note au Gouvernement. L'Autorité souligne encore que la transmission en temps réel de données de localisation donne lieu à une ingérence importante dans les droits et libertés de la personne concernée et qu'un tel traitement ne se justifiera que dans des cas exceptionnels. C'est donc à la lumière de ce qui précède que l'Autorité ne reconnaît nullement la nécessité, la proportionnalité et l'opportunité de la transmission de données visée. Bien qu'il soit pertinent de

pouvoir analyser les données réclamées afin d'améliorer la mobilité (optimalisation de la planification des itinéraires et des horaires des transports publics, aménagement de nouvelles pistes cyclables, changements de sens de circulation, ...), il peut clairement suffire de généraliser ces données - en principe anonymisées - en 'small cells' (par exemple par superficie de 40000 m²) et de les agréger sur une durée de 15 - 60 minutes²¹ par exemple (et donc pas en temps réel) (étant entendu que l'on peut faire dépendre l'intervalle concret ou les paramètres de la transmission de l'heure de la journée ou de la densité du trafic). Les termes '*en temps réel*' doivent dès lors être supprimés de la disposition précitée, au profit d'une modification conforme à ce qui a été exposé ci-dessus.

c. Responsable du traitement

25. Conformément à l'article 4.7) du RGPD, le responsable du traitement est toute personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre. Dans un souci d'exhaustivité, l'Autorité rappelle que la désignation du responsable du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles. En effet, tant le Groupe de travail "Article 29" – prédécesseur du Comité européen de la protection des données²² – que l'Autorité²³ ont insisté sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Il est donc nécessaire de désigner la ou les entités qui, dans les faits, poursui(ven)t la (les) finalité(s) du traitement visé²⁴ et en assure(nt) la maîtrise.
26. Concernant la désignation du responsable du traitement pour les traitements de données dans le cadre de la procédure de licence pour les opérateurs, le formulaire de demande d'avis renvoie à l'article 8 du projet qui stipule : "*Bruxelles Mobilité traite les données reprises dans la demande de manière confidentielle.*"
27. Bien qu'il découle effectivement de la lecture tant du projet que de la disposition susmentionnée que Bruxelles Mobilité intervient en tant que responsable du traitement dans ce cadre, il est

²¹ À titre d'exemple, l'Autorité renvoie dans ce cadre à l'article scientifique suivant : <https://www.nature.com/articles/srep01376/>.

²² Groupe de travail "Article 29", Avis 1/2010 *sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant"*, 16 février 2010, p. 9.

²³ Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du RGPD et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1.

²⁴ En l'espèce, il s'agit de la centralisation de données économiques et financières relatives à des entreprises débitrices en difficulté telle que leur continuité est en péril et ce, en vue de permettre aux chambres des entreprises d'exercer les missions qui sont leurs en exécution du Titre 2 du Livre XX du *Code de droit économique*.

néanmoins recommandé de reprendre explicitement cette désignation dans le projet. En outre, l'Autorité demande d'également désigner explicitement Bruxelles Mobilité en tant que responsable du traitement en ce qui concerne le contrôle-sanction des conditions d'exploitation et les traitements de données dans le cadre des transmissions de données en vertu des articles 39 - 43 du projet.

28. Pour le reste, comme cela a déjà été expliqué ci-dessus²⁵, il va de soi que les opérateurs interviennent dans le cadre de leurs prestations de services en tant que responsable du traitement concernant les données de leurs utilisateurs.
29. Enfin, il y a lieu de recommander d'également définir explicitement dans le projet le rôle du (des) gestionnaire(s) (Bruxelles Mobilité ou les opérateurs) concernant la plateforme de signalement (voir le point 18).

d. Proportionnalité/Minimisation des données

30. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de 'minimisation des données').
31. Les articles 5 et 7 du projet définissent les conditions cumulatives d'octroi pour obtenir une licence pour le cyclopartage en flotte libre. L'Autorité constate que les informations qui doivent être fournies à Bruxelles Mobilité conformément à ces dispositions ne concernent que dans une mesure limitée des données à caractère personnel et que les données qui, le cas échéant, doivent toutefois être qualifiées de données à caractère personnel (par exemple lorsque le demandeur est une personne physique qui agit en tant qu'indépendant) sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités poursuivies.
32. La même remarque s'applique pour les données qui, conformément à l'article 53 du projet, doivent être reprises dans les procès-verbaux dans le cadre de la constatation et de la sanction d'infractions.
33. En outre, concernant les transmissions de données en vertu des articles 40 - 42 du projet, l'Autorité estime cependant que ces dispositions soulèvent des questions concernant le respect tant des principes de prévisibilité et de licéité que du principe de minimisation des données.

²⁵ Voir les points 7 et 15 - 16 du présent avis.

34. Premièrement, comme cela a déjà été expliqué aux points 14 – 24 du présent avis, il faut démontrer dans le projet la pertinence et la nécessité de l'utilisation des données visées au regard des finalités poursuivies. Ce n'est pas le cas actuellement, étant donné que les finalités de ces traitements soit ne sont pas énumérées (article 41 du projet), soit le sont de manière trop générale (article 42 du projet) dans le projet, ce qui ne permet pas à l'Autorité de se prononcer quant au fond sur la proportionnalité des traitements.
35. En particulier, en ce qui concerne **la transmission en temps réel** de données de localisation et relatives aux trajets, l'Autorité réitère ses remarques conformément au point 24 du présent avis et souligne qu'une telle transmission n'est pas nécessaire, ni proportionnée pour les finalités visées. L'Autorité précise toutefois que ces données peuvent encore être utilisées pour la gestion, la planification et l'optimisation des services de transport et de mobilité, le contrôle du respect des conditions d'exploitation et l'imposition des zones qui ont été définies dans le cadre de l'utilisation des véhicules partagés par l'ordonnance du 29 novembre 2018 et ses arrêtés d'exécution²⁶, à condition que les données ne soient pas transmises en temps réel et que des explications complémentaires sur les finalités sous-jacentes soient fournies.
36. Deuxièmement, vu l'obligation pour les opérateurs de ne transmettre à Bruxelles Mobilité - en principe - que des données anonymisées, mais compte tenu du fait que l'anonymisation de certaines données est particulièrement difficile, l'Autorité réitère intégralement ses remarques conformément aux points 73 à 83 de l'avis n° 247/2022²⁷ concernant les obligations en matière d'anonymisation et la nécessité de fournir des explications complémentaires sur les stratégies d'anonymisation possibles, le traitement de données agrégées en 'small cells' et les mesures techniques et organisationnelles qui doivent être prises pour garantir la minimisation des données dans le cadre de la communication de données à Bruxelles Mobilité (dont 'differential privacy', chiffrement homomorphe ou entièrement homomorphe et calcul multipartite sécurisé)²⁸.
37. À la lumière des remarques formulées ci-dessus et des remarques pertinentes conformément à l'avis n° 247/2022, la définition des catégories de données dans le dispositif du projet doit être revue de manière à ce que les personnes concernées puissent se faire une idée claire et prévisible des traitements qui seront (ou peuvent être) effectués avec leurs données, pour autant que la

²⁶ Ce ne sont en effet pas les catégories de données en soi qui sont disproportionnées.

²⁷ Cet avis concerne l'avant-projet d'ordonnance *instituant un cadre en matière de planification, de mise en œuvre et de suivi de la politique de mobilité et de sécurité routière* qui tente de créer un cadre légal pour les transmissions de données vers Bruxelles Mobilité et les traitements de données de cette dernière dans le cadre de ses missions légales.

²⁸ Voir à ce propos : <https://www.esat.kuleuven.be/cosic/projects/coed/> pour une application simple du chiffrement homomorphe, K. KURSAW, G. DANEZIS, M. KOHLWEISS, "Privacy-Friendly Aggregation for the Smart-Grid", PETS, 27 juillet 2011, disponible via le lien suivant : <https://www.semanticscholar.org/paper/Privacy-Friendly-Aggregation-for-the-Smart-Grid-Kursawe-Danezis/8104944dab19c8c16656238686f0e90e9bb461a8>.

nécessité et la pertinence de chaque catégorie de données soit dûment motivée vis-à-vis de chaque finalité poursuivie.

e. Délai de conservation

38. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées. La définition d'un délai de conservation (maximal) dans le projet contribue en outre à la transparence et à la prévisibilité des traitements de données visés.
39. En la matière, l'Autorité constate que le projet ne définit pas de délai de conservation pour les données qui sont traitées dans le cadre de la procédure de licence ou du contrôle-sanction des conditions d'exploitation. Toutefois, à la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il est recommandé de définir dans le projet les délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement, en tenant compte des différentes finalités et des catégories de données, ou au moins de reprendre les critères permettant de déterminer ces délais de conservation (maximaux). Dans ce cadre, il est recommandé de tenir compte des délais (de recours) administratifs ou judiciaires qui s'appliquent contre des décisions de Bruxelles Mobilité.
40. Le projet ne définit pas non plus de délai de conservation pour les données qui, en vertu des articles 40 et 41 du projet, sont transmises à Bruxelles Mobilité. Un délai de conservation doit aussi être établi en ce qui concerne ces données (le délai pour le contrôle-sanction des conditions d'exploitation peut être appliqué en conséquence aux données qui sont traitées dans le cadre de la procédure de signalement automatique).
41. Enfin, l'article 42, § 2 du projet, qui concerne la transmission en temps réel de données de localisation et relatives aux trajets notamment, dispose : "*L'opérateur conserve également les données susvisées dans un format historisé, et les maintient à la disposition de Bruxelles Mobilité selon les mêmes modalités, durant le délai déterminé par Bruxelles Mobilité ne pouvant excéder 3 mois.*" Vu l'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées que les traitements de données prévus en vertu de l'article 42 représentent, ne définir un délai de conservation que pour le compte des opérateurs ne peut nullement suffire. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu conjointement avec l'article 22 de la *Constitution* et l'article 8 de la CEDH, le délai de conservation doit également être défini explicitement dans le projet vis-à-vis de Bruxelles Mobilité, qui intervient en effet après la transmission en tant que responsable du traitement.

**PAR CES MOTIFS,
l’Autorité,**

souligne tout d’abord que la mise en état du cadre légal formel s’impose, notamment en ce qui concerne l’échange de données entre les opérateurs et Bruxelles Mobilité, en vertu des articles 39 - 43 du projet ;

formule - à titre secondaire - les remarques suivantes concernant le contenu du projet²⁹ :

- clarifier et préciser les finalités des traitements de données envisagés à la lumière des remarques formulées aux points 14 – 21 ;
- supprimer le caractère ‘en temps réel’ de la transmission en vertu de l’article 42 du projet et apporter les adaptations en conséquence conformément aux points 22 – 24 et 35 ;
- désigner explicitement Bruxelles Mobilité en tant que responsable du traitement (point 27) ;
- définir explicitement le rôle du (des) gestionnaire(s) de la plateforme publique de signalement (point 29) ;
- démontrer la nécessité et la pertinence de chaque catégorie de données (mais en particulier des données de localisation et relatives aux trajets) au regard de chacune des finalités poursuivies (points 33 – 35) ;
- prévoir un délai de conservation (maximal) pour les données qui sont traitées dans le cadre de la procédure de licence, du contrôle-sanction des conditions d’exploitation et de la transmission de données entre les opérateurs et Bruxelles Mobilité (points 39 – 41).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice

²⁹ Étant entendu que les remarques ont pour but de permettre au demandeur d’adapter correctement le cadre légal formel.