



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 204/2022 du 9 septembre 2022

Objet : Avis concernant un avant-projet d'ordonnance *relative à l'accessibilité des terminaux en libre-service interactifs des transports urbains et régionaux* (CO-A-2022-173)

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

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "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 27/06/2022 ;

Émet, le 9 septembre 2022, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 27/06/2022, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant les articles 9 - 12, 14 - 16 et 18 de l'avant-projet d'ordonnance *relative à l'accessibilité des terminaux en libre-service interactifs des transports urbains et régionaux* (ci-après : le projet). Dans le cadre des compétences attribuées à la Région de Bruxelles-Capitale, le projet vise à transposer certaines dispositions de la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 *relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services* (ci-après : la directive).
2. La directive a pour objectif d'harmoniser les critères d'accessibilité pour une large gamme de produits et de services afin, d'une part, d'assurer aux personnes handicapées un meilleur accès à ceux-ci et, d'autre part, de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur grâce à l'élimination (et à la prévention) des obstacles découlant d'exigences divergentes en matière d'accessibilité.
3. Vu la répartition concrète des compétences régionales¹, le projet régit uniquement l'accès des personnes handicapées à des terminaux en libre-service interactifs des transports urbains et régionaux. À cet effet, on définit tout d'abord les prescriptions d'accessibilité et les obligations dans le chef des prestataires de services. Une procédure de plainte et un mécanisme de contrôle (comprenant des sanctions administratives) sont ensuite prévus.
4. L'Autorité constate à cet égard que la procédure de traitement des plaintes en vertu des articles 10 à 13 du projet implique un traitement de données à caractère personnel du plaignant.
5. Les autres articles soumis pour avis, en particulier en ce qui concerne la composition et les compétences du service de contrôle au sens des articles 14 - 16 du projet, ne donnent lieu à aucune remarque particulière relative au traitement de données à caractère personnel². Ces enquêtes seront en effet principalement réalisées à l'encontre de personnes morales dont les données ne relèvent en principe pas du champ d'application du RGPD. En outre, conformément à l'article 15, § 3 du projet, les membres du personnel du service de contrôle "*sont tenus au devoir de discrétion quant aux informations obtenues dans l'exercice de leurs missions de contrôle*" et

¹ En la matière, on peut faire référence à l'article 6, § 1, x, 8° de la loi *spéciale de réformes institutionnelles* du 8 août 1980 : "*En ce qui concerne [...] le transport : 8° le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeurs*", lu à la lumière de l'article 4 de la loi *spéciale relative aux Institutions bruxelloises* du 12 janvier 1989.

² Toutefois, cela n'affecte en rien les remarques du Conseil d'État formulées dans son avis n° 71.196/4 concernant la force probante particulière des procès-verbaux et le régime des compétences concernant la définition de la compétence des juridictions.

un recours contre la décision d'infliger une amende administrative peut être introduit auprès du tribunal de police.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

a. Base juridique

6. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, 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 répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données. 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 légale doit décrire 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 soit clair).

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 disposition légale doit également comprendre 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 conditions 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.

7. Vu l'incidence en soi limitée de l'introduction d'une plainte sur les droits et libertés des personnes concernées, les éléments essentiels complémentaires du traitement de données peuvent en principe - après avis complémentaire de l'Autorité - être définis par le pouvoir exécutif. En effet, bien que les traitements de données visés dans le projet puissent donner lieu à un traitement de données de santé (qui constituent une catégorie particulière de données à caractère personnel au sens de l'article 9.1 du RGPD), l'ampleur et la portée factuelles de ce traitement sont plutôt limitées et il a lieu en principe sur une base volontaire, en faveur des personnes handicapées concernées.

b. Finalités

8. 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.
9. Concernant le traitement des plaintes, l'article 10, § 1 du projet précise que "*chaque personne handicapée peut introduire sans frais une plainte auprès de l'autorité compétente. (...)*". À cet effet, le plaignant doit mentionner son identité et fournir un exposé des faits ainsi que toutes les autres pièces qu'il estime nécessaires pour le traitement de sa plainte. L'autorité compétente examine ensuite la recevabilité et le bien-fondé de la plainte et informe systématiquement le plaignant de ses constatations³. Bien que l'on puisse déduire du projet que les traitements de données dans ce cadre ont pour objectif de favoriser à la fois la communication avec la personne concernée et l'enquête elle-même, l'Autorité demande que ce soit spécifié explicitement. En outre, il semble recommandé de préciser que la plainte doit concerner une violation (présumée) des dispositions du projet.

c. Responsable du traitement

10. L'Autorité constate que le projet ne désigne pas explicitement le responsable du traitement. Néanmoins, on peut déduire du projet que l'instance compétente qui, conformément à l'article 9 du projet, doit être désignée par le Gouvernement, assumera ce rôle dans la pratique.
11. L'Autorité souligne que la désignation explicite du responsable du traitement accroît la transparence relative aux traitements de données et facilite l'exercice des droits des personnes concernées, définis aux articles 12 - 22 du RGPD. Bien que d'un point de vue pragmatique, étant donné que le rôle d'instance compétente peut à l'avenir être assuré par une autre autorité publique, il ne soit pas souhaitable de déjà désigner cette instance nominativement dans le projet, il est incontestablement recommandé de spécifier explicitement que l'instance compétente interviendra en tout cas en tant que responsable du traitement à l'égard des données à caractère personnel qui seront traitées.

³ Voir les articles 10 - 11 du projet.

d. Proportionnalité/Minimisation des données

12. 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').
13. À cet égard, l'article 10, § 1 du projet dispose ce qui suit : "*Chaque personne **handicapée** peut introduire sans frais une plainte auprès de l'autorité compétente. La plainte est⁴ introduite par lettre ou par voie électronique.*
La plainte comporte les éléments suivants :
1° l'identité et l'adresse du plaignant ;
2° un exposé des faits ;
3° toutes les pièces que le plaignant estime nécessaires."
14. Tout d'abord, l'Autorité se demande pour quelles raisons la prérogative d'introduire une plainte est explicitement réservée aux personnes handicapées. Une telle mesure compromet l'efficacité de la procédure de plainte. En ce qui concerne en particulier les personnes lourdement handicapées, il n'est en effet pas improbable qu'elles ne soient pas en mesure, physiquement ou mentalement, d'introduire une plainte ou d'en assurer le suivi. En pareils cas, il est préférable de permettre aussi à des tiers (intéressés) (membres de la famille, amis) d'introduire une plainte, sans que la personne handicapée soit toujours obligée de se faire représenter par un organe, une organisation ou une association à but non lucratif, conformément à l'article 13 du projet⁵. Donc, plus concrètement, il faut au moins prévoir que la représentation puisse également se faire via des personnes physiques.
15. En outre, cette condition implique que l'instance compétente doive toujours contrôler si le plaignant souffre effectivement d'un handicap. Cela donnera lieu *de facto* à un traitement de données de santé, données qui, comme cela a déjà été précisé ci-dessus, constituent une catégorie particulière de données à caractère personnel au sens de l'article 9.1 du RGPD. Le traitement de telles données à caractère personnel est en principe interdit sauf si le responsable du traitement peut invoquer un des motifs d'exception exposés à l'article 9.2 du RGPD. Par ailleurs, des mesures de sécurité plus strictes devront être prises à l'égard de telles données.

⁴ Il manque actuellement un verbe conjugué dans la version néerlandaise du projet.

⁵ Article 13, § 1 du projet : "*La personne handicapée peut mandater un organe, une organisation ou une association à but non lucratif, pour qu'il introduise une plainte en son nom.*"

16. Vu ce qui précède, l'Autorité conteste le fait que la condition posée pour l'introduction d'une plainte soit effectivement proportionnelle et nécessaire pour réaliser les finalités poursuivies (à savoir examiner les violations présumées des dispositions du projet et, dans un contexte plus large, favoriser l'accès aux transports publics pour les personnes handicapées). En outre, le risque d'abus est faible, étant donné que l'introduction d'une telle plainte ne peut pas donner lieu à une indemnisation ou à tout autre gain monétaire. La mission de l'instance compétente se limite uniquement à contrôler si un prestataire de services déterminé répond aux exigences d'accessibilité européennes. Dès lors, l'Autorité demande que le terme 'handicapée' soit supprimé de l'article 10, § 1, premier alinéa du projet (le cas échéant, l'article précité peut être modifié comme suit : "Chaque personne *intéressée*⁶ peut introduire sans frais une plainte ..."). Si, sur la base d'éléments complémentaires qui pourraient démontrer la proportionnalité, le demandeur choisit toutefois de conserver cette condition, il faut incontestablement spécifier en sus à l'aide de quelles données ce contrôle⁷ aura lieu.
17. Deuxièmement, en vue du suivi ultérieur, il semble recommandé de demander que les informations de contact (électroniques) du plaignant soient également mentionnées dans la plainte.
18. L'Autorité recommande ensuite de prévoir une procédure parallèle permettant de traiter une plainte anonymement. Dans la mesure où le plaignant lui-même souhaite uniquement introduire une plainte sans vouloir être tenu informé de la suite éventuelle que l'autorité compétente y réserve, il n'est pas nécessaire d'utiliser l'identité du plaignant.
19. Enfin, il est recommandé de rédiger un formulaire de plainte standardisé qui indique clairement quelles données (à caractère personnel) seront concrètement traitées. Ce formulaire doit être mis à disposition via le site Internet de l'instance compétente et est de préférence défini dans un arrêté d'exécution du projet.

e. Délai de conservation

20. 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.

⁶ Cet intérêt peut en effet également être fonctionnel ou collectif ; en d'autres termes, il ne doit pas nécessairement s'agir d'un intérêt 'propre'.

⁷ C'est-à-dire le contrôle visant à savoir si le plaignant est effectivement une personne handicapée.

21. L'Autorité constate que le projet ne prévoit aucun délai de conservation des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il faut définir dans le projet, ou par la suite dans un arrêté d'exécution, le délai de conservation (maximal) des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement, en tenant compte des diverses finalités et catégories de données, ou au moins reprendre les critères permettant de déterminer ce délai de conservation (maximal).

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les modifications suivantes s'imposent dans le projet :

- spécifier explicitement les finalités des traitements de données dans le cadre d'une procédure de plainte (point 9) ;
- indiquer que l'instance compétente intervient en tant que responsable du traitement (point 11) ;
- sauf éléments complémentaires, prévoir que chaque personne intéressée peut introduire une plainte, y compris chaque personne physique qui agit au nom d'une personne handicapée (points 14 – 16) ;
- prévoir que les informations de contact (électroniques) du plaignant doivent également être mentionnées dans la plainte (point 17) ;
- prévoir une procédure parallèle permettant de traiter une plainte anonymement (point 18) ;
- définir un délai de conservation (maximal) des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement, ou du moins les critères permettant de déterminer ce délai (cela peut se faire directement dans le projet ou par la suite dans un arrêté d'exécution, conformément à ce qui est exposé aux points 6 – 7) (point 21).

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