



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 247/2022 du 9 novembre 2022

Objet: 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 (CO-A-2022-231)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps, Cédrine Morlière et Nathalie Ragheno 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 « LCA »);

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

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

Vu la demande d'avis de Madame Elke Van den Brandt, Ministre du Gouvernement bruxellois de la Mobilité, de la Sécurité Routière et des travaux publics reçue le 23 août 2022;

Vu les informations complémentaires reçues les 23 et 26 septembre 2022 ;

émet, le 9 novembre 2022, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En date du 23 août 2022, la Ministre du Gouvernement bruxellois de la Mobilité, de la Sécurité Routière et des travaux publics a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un 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 (ci-après l'« avant-projet »).
2. Ainsi que cela ressort de la Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, cet avant-projet fait suite à l'adoption du nouveau plan régional de mobilité, dit « Good Move », par le Gouvernement bruxellois, le 25 mars 2021. Il a été adopté sur la base de l'ordonnance du 26 juillet 2013 *instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité* (ci-après « l'ordonnance mobilité de 2013 ») et est le « *résultat d'un processus participatif inédit entre acteurs publics et privés, la société civile et les citoyens* ». Cette concertation a mis en évidence qu'un certain nombre d'améliorations de l'ordonnance mobilité de 2013 s'avéraient nécessaires, tant en ce qui concerne le plan régional de mobilité que les plans communaux de mobilité ainsi qu'en ce qui concerne un réel suivi et la mise en œuvre de la politique de mobilité. Vu le nombre de modifications à effectuer, il a été choisi de rédiger une nouvelle ordonnance afin d'assurer une lisibilité suffisante et dans un souci de sécurité juridique et d'abroger, par conséquent, l'ordonnance mobilité de 2013 actuellement en vigueur.
3. Les modifications apportées par l'avant-projet visent ainsi notamment à faciliter la mise en œuvre de la politique de mobilité grâce à la création d'un Observatoire¹ [au sein de l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale chargée de la politique de mobilité et de la sécurité routière (ci-après « Bruxelles Mobilité »)], qui est chargé du suivi de la mise en œuvre de la politique de mobilité et au développement d'outils de suivi de la mobilité au moyen de collectes de données et permettant diverses analyses et statistiques.
4. En termes de protection des données, l'avant-projet entend créer un cadre légal légitimant les traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exécution des missions d'intérêt public de Bruxelles Mobilité. A cette fin, en vue de contribuer à l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique de mobilité et de sécurité routière sur le territoire de la région bruxelloise, l'Autorité comprend que l'avant-projet vise, en substance, à encadrer les traitements de données à caractère personnel suivants nécessaires à :
 - la constitution d'échantillons de population en vue de réaliser des enquêtes liées à la mobilité et à la sécurité routière ;
 - la réalisation d'enquêtes et d'études sur la base du résultat de ces enquêtes ;

¹ Voir l'article 7 de l'avant-projet.

- la réalisation d'analyses ciblées sur la base de données issues de plusieurs sources de données ;
 - la « mise en place d'outils » sur la base du résultat des enquêtes et des données issues de diverses sources de données ;
 - la production de recherches scientifiques, historiques et statistiques.
5. En date du 4 octobre 2022, l'Autorité a transmis la demande d'avis à l'Organe de contrôle de l'information policière (COC) afin de lui permettre d'apprécier s'il était compétent pour rendre un avis. Le 5 octobre 2022, le COC a répondu qu'il allait émettre un avis sur l'avant-projet.
6. Le présent avis ne portera que sur les traitements de données à caractère personnel qui tombent dans le champ d'application du RGPD et qui ne sont donc pas effectués par les services de police.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Principes de nécessité, de proportionnalité, de prévisibilité et de légalité

7. Tout traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées. En tant que telle, cette ingérence n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit et qui doit par principe guider toute disposition légale encadrant un traitement de données à caractère personnel. L'auteur d'une telle norme doit être à même de démontrer la réalisation de cette analyse préalable de nécessité et de proportionnalité.
8. Le principe de nécessité requiert non seulement d'évaluer l'efficacité du traitement envisagé aux fins de l'objectif poursuivi mais aussi de déterminer si ce traitement tel qu'il est envisagé constitue la voie la moins intrusive pour atteindre cet objectif.
9. Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut par ailleurs encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées ; en d'autres termes, il y a lieu de vérifier que les inconvénients causés par le traitement tel qu'il est envisagé ne sont pas démesurés par rapport à l'objectif poursuivi.

10. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41² du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement³ doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. Ainsi, toute norme encadrant des traitements de données à caractère personnel doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision, de sorte qu'à sa lecture, les personnes concernées puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements de données sont autorisés.

11. En l'occurrence, l'Autorité souligne d'emblée que les traitements de données à caractère personnel envisagés par l'avant-projet présentent une **ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées** et ce, pour les raisons suivantes :

- ils sont effectués à grande échelle en raison d'un volume important de données et du nombre de personnes concernées⁴ ,
- ils concernent des données de santé (en l'occurrence des données sur la capacité de déplacement⁵) et des données relatives à des infractions⁶ – qui sont des catégories particulières de données au sens des articles 9 et 10 du RGPD – ,
- ils ont vocation à être réalisés de manière récurrente⁷, afin de disposer de données actualisées permettant de suivre l'évolution de la mobilité et d'évaluer la mise en œuvre de la politique de mobilité et de sécurité routière, et
- ils impliquent un croisement ou une combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources.

12. Les traitements de données à caractère personnel encadrés par le projet concernant des données de santé des citoyens, au sens de l'article 9 du RGPD, l'Autorité rappelle que lesdits traitements doivent, en plus d'être fondés sur une base de licéité au sens de l'article 6.1. du RGPD, relever de

² « 41. 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. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée «Cour de justice») et de la Cour européenne des droits de l'homme ».

³ Art. 6.1.e) du RGPD.

⁴ En vertu de l'article 29, §4, en projet, les personnes concernées sont les personnes ayant leur résidence habituelle en Belgique et qui se déplacent sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁵ En vertu de l'article 29, §3, en projet, des données relatives à la possession de la carte de stationnement pour personne handicapée seront collectées.

⁶ En vertu de l'article 29, §3, en projet, des données relatives à des infractions au code de la route seront collectées.

⁷ Voir le point 87.

l'une des dix exemptions prévues à l'article 9.2⁸. La base légale de l'article 6.1. et l'exemption de l'article 9.2. ne doivent toutefois pas nécessairement correspondre. A ce sujet, l'Autorité relève que les traitements de données concernés sont susceptibles de se fonder sur l'article 9.2.j) du RGPD pour autant que les conditions y fixées soient remplies.

13. Aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CEDH et 6.3 du RGPD, une norme de rang législatif doit déterminer dans quelles circonstances un traitement de données est autorisé. Conformément aux principes de légalité et de prévisibilité, cette norme législative doit ainsi, en tout cas, fixer les éléments essentiels du traitement.
14. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme c'est le cas en l'espèce, il est nécessaire que les **éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur** : la (les) finalité(s) précise(s)⁹ à la lecture de laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement (sauf si c'est évident), les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données¹⁰, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées¹¹ et les circonstances dans lesquelles elles leur seront communiquées.
15. Cela n'empêche évidemment pas que, pour autant que les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel envisagé soient définis dans la loi au sens formel, des détails et des modalités puissent être élaboré(e)s au moyen de dispositions d'exécution, certes après avis complémentaire de l'Autorité, conformément à l'article 36.4 du RGPD.
16. L'Autorité relève qu'eu égard à l'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées engendrée par les traitements de données envisagés par le dispositif, il importe que l'avant-projet assure un niveau de prévisibilité adéquat ; ce qui n'est pas le cas en l'état actuel de l'avant-projet. En effet, l'avant-projet et son article 29 ne permettent pas, en l'état, d'apercevoir ni de comprendre les traitements de données à caractère personnel qui sont envisagés par le dispositif mis en place par l'avant-projet. En effet, sur la base des éléments figurants actuellement dans l'avant-projet, les personnes concernées ne peuvent entrevoir ni comprendre :

⁸ Voy. GEORGIEVA, L. et KUNER, C., "Article 9. Processing of special categories of personal data" in KUNER, C., BYGRAVE, L.A. and DOCKSEY, C., *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, p. 37; voy. également la décision quant au fond n°76/2021, point 33.

⁹ Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

¹⁰ La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que "le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

¹¹ Voir par exemple, Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

- quelles données sont collectées et d'où viennent-elles ?
- quelles données sont couplées avec quelles autres données et dans quelle mesure ? l'intention de l'auteur de l'avant-projet est-elle de lier les données de manière agrégée au niveau des « small cells » ou au niveau de l'individu ?
- et surtout quelle(s) finalité(s) concrète(s) est/sont poursuivie(s) par chaque traitement de données?

17. Pour illustrer ces questionnements, l'Autorité cite les exemples suivants. En premier lieu, il ressort de l'avant-projet que les « *données de localisation* »¹² seront traitées et des informations complémentaires qu'il s'agirait de « *données relatives à la circulation des véhicules et des personnes en lien avec la Région de Bruxelles-Capitale* ». S'agit-il de données relatives à l'emplacement de voitures dans les parkings de la région bruxelloise, des données relatives à l'utilisation de services de Uber ou des services de micro-mobilité¹³ (utilisation d'une trottinette Lime ?) ou à la localisation de la puce GPS des voitures partagées ou encore des données issues de caméras ANPR? En deuxième lieu, il ressort également des informations complémentaires que les données d'immatriculation des véhicules seront utilisées pour effectuer des croisement entre bases de données. Les données d'immatriculation proviennent-elles de la DIV ou bien de données des caméras ANPR ? Les données des caméras ANPR seront-elles couplées avec les données fiscales relatives aux avantages en toute nature en lien avec la mobilité ? Et pour poursuivre quelle(s) finalités concrète(s) qui sont impossibles à réaliser autrement?

18. En outre, la création d'une base de données comprenant une quantité massive de données, notamment relatives à la santé et à des infractions ou encore ayant une nature très sensible (données relatives au trajet¹⁴) et provenant de sources diverses crée un risque élevé au vu du phénomène auquel on assiste de ré-utilisation ultérieure de données qui ont été initialement collectées à certaines fins (en l'occurrence la réalisation d'enquêtes, d'analyses, d'études et la production de recherches scientifiques, historiques et statistiques en vue d'élaborer et de soutenir la politique de mobilité bruxelloise), pour d'autres finalités incompatibles avec les premières (risque de « fonction creep ») (par exemple, la détection des fraudes ou des infractions).

19. Dans ces conditions, afin de prévoir des garanties adaptées pour les traitements de données présentant un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées, l'Autorité indique déjà qu'il est recommandé d'agréger les données au niveau des « small cells » de chaque unité

¹² Voir également les observations figurant sous le point d. relatives aux données de localisation.

¹³ Il ressort du site Internet de Bruxelles Mobilité (<https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/se-deplacer/mobilite-partagee-apps-de-mobilite#Vrije%20verhuur%20van%20scooters%20en%20steps>) qu'il s'agit de circuler en scooters ou trottinettes électriques qui sont mis à disposition dans la région de Bruxelles-Capitale au moyen d'une application sur le smartphone.

¹⁴ Voir le point 66 ci-dessous.

d'analyse avant de les coupler avec d'autres données. Les données provenant d'une base de donnée spécifique seront donc agrégées au niveau d'une « small cell », par exemple un quartier de Bruxelles ou un groupe de personnes, avant d'être partagées avec Bruxelles Mobilité et couplées à d'autres données pour analyse.

20. Par ailleurs, il ressort du formulaire joint à la demande d'avis qu'à ce jour aucune analyse d'impact relative à la protection des données n'a encore été faite. L'Autorité rappelle à cet égard qu'une telle analyse d'impact relative à la protection des données, conformément à l'article 35.3 du RGPD¹⁵ devra être effectuée avant la mise en place de tout traitement de données engendré par l'avant-projet¹⁶. Elle devra être soumise pour avis à l'Autorité en cas de constatation de la subsistance de « risques résiduels ». Par ailleurs, le CEPD recommande de publier cette analyse d'impact.

b. Finalités et proportionnalité des traitements

21. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
22. L'article 29, §2, en projet, prévoit que les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel sont traitées sont :

« 1° la création d'échantillons de population et la prise de contact y afférentes en vue de la réalisation d'enquêtes ;

2° la réalisation d'études et d'enquêtes et la mise en place d'outils permettant de contribuer à l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique de mobilité bruxelloise ;

3° la production de recherches scientifiques, historiques et statistiques ».

23. En ce qui concerne la première finalité, il ressort des informations complémentaires transmises par le fonctionnaire délégué que la création d'échantillons de population (aléatoires ou visant des publics cibles) sera effectué sur la base d'un tirage au sort « afin de réaliser des enquêtes liées à la mobilité et à la sécurité routière » et que « ces enquêtes permettent ensuite d'alimenter les études et les outils (ex : modèle multimodal de déplacement) nécessaires pour l'élaboration, la mise en œuvre,

¹⁵ Aux termes de cette disposition, « L'analyse d'impact relative à la protection des données visée au paragraphe 1 est, en particulier, requise dans les cas suivants:

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

¹⁶ Voir également l'article 23 de la LTD selon lequel le responsable du traitement devra bien réaliser une telle analyse, même si une analyse d'impact générale relative à la protection des données a déjà été réalisées dans le cadre de l'adoption de la base légale.

le suivi et l'évaluation de la politique de mobilité et de sécurité routière ». En ce qui concerne les deux autres finalités, il ressort desdites informations qu'il s'agit de permettre à Bruxelles Mobilité de bénéficier de données couplées (via le numéro d'identification au Registre national ou un autre identifiant propre à la source de données consultée), issues « *des sources de données officielles (pertinentes pour l'évaluation et l'orientation de la politique de la mobilité et de la sécurité routière)* ».

24. Interrogé quant au caractère nécessaire de ces finalités afin d'exécuter les missions d'intérêt public dont est chargée Bruxelles Mobilité, le fonctionnaire délégué a répondu que Bruxelles Mobilité étant l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale chargée des équipements, des infrastructures et des déplacements, « *Bruxelles Mobilité gère la définition des stratégies de mobilité, les projets d'aménagements, de renouvellement et d'entretien des espaces publics des voiries, ainsi que les infrastructures de transports en commun, la sécurité routière et les taxis* » (souligné par l'Autorité). Il précise qu'« *[a]fin de répondre à ces missions, il est indispensable que Bruxelles Mobilité puisse mener des études, des recherches ou même des enquêtes (et donc la création de l'échantillon qui y est lié ainsi que la prise de contact qui s'ensuit dans certains types d'enquêtes, telles que les enquêtes déplacements et enquête-ménages) afin de connaître les évolutions de la situation en termes de mobilité et de 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. Pour ce faire, Bruxelles Mobilité a besoin de récolter, accéder, traiter et gérer des données à caractère personnel, objet de cet article 29 du projet d'ordonnance* » (souligné par l'Autorité).
25. En ce qui concerne la troisième finalité, il a précisé à cet égard que « *ce sont généralement les organes d'analyses statistiques proprement dits qui conservent les données de manière sécurisée et dans le temps. Toutefois, il n'est pas impossible que les missions de l'observatoire (créé par l'Art. 7 et, a priori, inclus au sein de Bruxelles Mobilité [...]) soient élargies pour inclure cette finalité (...). Aussi, nous avons préféré maintenir cette finalité dans le texte du projet d'ordonnance en vue de cette demande d'avis* » (souligné par l'Autorité).
26. En vertu de l'article 6.1.e) du RGPD, ce qui rend nécessaire la réalisation de traitements de données à caractère personnel par une autorité publique, c'est la (les) mission(s) de service public (de laquelle (desquelles) découle(nt) en principe les finalités du traitement) qui lui est (sont) confiée(s). Il est donc important que l'avant-projet confie de manière claire à Bruxelles Mobilité la (les) mission(s) de service public (par exemple, la réalisation d'enquêtes sur la base d'échantillons de la population, la réalisation d'études et d'analyses à partir de données couplées issues de diverses

sources de données, etc.) dont elle est chargée en matière de mobilité et de sécurité routière pour la réalisation de laquelle (desquelles) les traitements de données envisagés par l'avant-projet sont nécessaires. Cela contribuera également au respect des principes de légalité et de prévisibilité. En effet, pour être considérée comme suffisamment **déterminée** au sens du RGPD, la finalité d'un traitement de données à caractère personnel doit être rédigée dans une norme légale au sens formel de manière suffisamment claire et précise **pour qu'à sa lecture les personnes concernées puissent entrevoir ou comprendre les traitements de données qui seront réalisés**. C'est, en d'autres termes, la **raison concrète et opérationnelle** pour laquelle le traitement de données est réalisé.

27. Or, en l'occurrence, les finalités mentionnées à l'article 29, §2, en projet ne sont pas fixées de manière suffisamment claire et précise pour pouvoir être considérées comme déterminées au sens de l'article 5.1.b) du RGPD. En effet, mentionner que la « *réalisation d'études et d'enquêtes et la mise en place d'outils* » permettent de « *contribuer à l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique de mobilité bruxelloise* » indique l'objectif d'intérêt général poursuivi par la réalisation desdites études et enquêtes et mise en place d'outils dont est chargée Bruxelles Mobilité, sans préciser la raison concrète et opérationnelle poursuivie par ces études, enquêtes et mise en place d'« outils ». Un tel objectif d'intérêt général consistant à assurer le suivi et le soutien de la politique de mobilité ressort par ailleurs des autres dispositions et de l'économie de l'avant-projet, de sorte que l'article 29, §2 n'apporte pas de plus-value sur ce point. La lecture de l'article 29, §2 de l'avant-projet ne permet pas de comprendre quel est l'objet concret des enquêtes (le comportement en matière de mobilité ? les évolutions et tendances en matière de mobilité ? l'impact de la mise en place de la politique de mobilité ?), des études (proposer des stratégies pertinentes liées à la mobilité et à la sécurité routière ? les évolutions et tendances en matière de mobilité ? l'usage de l'offre de transport en commun ? le degré de réalisation des initiatives/actions possibles ? l'évaluation des impacts de la politique de mobilité mise en place ?), ni à quelle fréquence maximale elles vont être réalisées. Une observation similaire peut être émise en ce qui concerne la production de recherches scientifiques, historiques et statistiques. Les informations complémentaires se réfèrent également à des « analyses ciblées », ce qui ne ressort pas du libellé de l'article 29, §2, en projet. Il s'ensuit que cette disposition ne permet pas aux personnes concernées de comprendre de manière suffisamment claire et précise la raison concrète et opérationnelle pour laquelle la réalisation d'enquêtes, d'études, d'analyses, la mise en place d'« outils » et la production de recherches scientifiques, historiques et statistiques est nécessaire afin de contribuer à l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique de mobilité et de sécurité routière.

28. L'Autorité relève encore qu'il ressort des informations complémentaires que des données de localisation¹⁷ seront utilisées « *par exemple pour effectuer le suivi de la micromobilité et véhicules*

¹⁷ Voir également les observations figurant sous le point d. relatives aux données de localisation.

partagés, étudier la circulation de certains types de véhicules etc ». Outre que la finalité d'un traitement de données ne peut pas être définie de manière exemplative, « *effectuer le suivi de la micromobilité et de véhicules partagés* » ne permet pas aux personnes concernées d'entrevoir ni de comprendre de manière suffisamment claire et précise quelles données de localisation vont être utilisées (données de caméra ANPR, données indiquant la localisation de la place de parking sur laquelle le véhicule est garé ou encore la donnée de localisation indiquée par le GPS du véhicule partagé ?) et est formulé de manière très large de sorte qu'il n'est pas possible de comprendre quelle est la finalité concrète et opérationnelle poursuivie par la collecte de telles données. Cette formulation large n'est pas acceptable lorsque de données sensibles telles que la localisation sont traitées.

29. L'Autorité relève encore que la finalité de « *mise en place d'outils* » est peu précise et ne permet pas de comprendre concrètement ce que cela vise ni d'apercevoir la raison concrète et opérationnelle pour laquelle les traitements de données envisagés par l'avant-projet sont nécessaires à cette fin. Il ressort des informations complémentaires qu'il peut s'agir d'un « *modèle multimodal de déplacement* » (terme qui n'est pas défini dans l'avant-projet ni expliqué dans l'exposé des motifs) et que « *Ce dernier fonctionne à partir d'un découpage fin du territoire appelé zonage et d'un découpage agrégé appelé macro zonage. Or le calage du modèle est en général réalisé en comparant des données agrégées en macro zones. Si les données ne sont pas complètes au niveau du zonage suite à l'application de seuils de confidentialité, les données du macro zonage deviennent incomplètes elles aussi ce qui diminue la qualité du calage du modèle et donc la qualité de tests de scénarios aux horizons futurs.* » Cela n'indique pas pour quelle(s) finalités concrètes la mise en place d' « outils » est nécessaire. Il y a dès lors lieu de préciser dans l'avant-projet ce qu'il y a lieu d'entendre par « *la mise en place d'outils* » ainsi que les finalités concrètes pour lesquelles une telle mise en place est nécessaire pour permettre à Bruxelles Mobilité d'exécuter sa mission d'intérêt public. L'Autorité comprend que la forme de ces outils peut pour partie dépendre des résultats des constats faits dans le cadre des études, des enquêtes et des recherches scientifiques, historiques et statistiques. Toutefois, il est recommandé de prévoir l'expression d'une finalité mieux encadrée, au risque de ne pas pouvoir être considérée comme déterminée au sens de l'article 5.1.b) du RGPD et, partant d'être illégale.
30. A la lumière de l'économie de l'avant-projet et des informations complémentaires reprises ci-dessus, l'Autorité comprend que, en vue d'élaborer, de mettre en œuvre, d'assurer le suivi et l'évaluation de la politique de mobilité et de sécurité routière¹⁸, l'avant-projet entend mettre en place les traitements de données suivants qui sont nécessaires à

¹⁸ Par conséquent l'objectif poursuivi par les missions d'intérêt public dont est investie Bruxelles Mobilité ne se limite pas à assurer le suivi de l'évolution de la mobilité bruxelloise, ainsi que cela ressort de l'article 29, §1, en projet qui concerne la désignation du responsable du traitement.

- la création d'échantillons de population par tirage au sort et la prise de contact y afférente en vue de réaliser des enquêtes (en précisant leur objet ainsi que la fréquence maximale) ;
- la réalisation d'enquêtes et d'études (en précisant leur objet et leur fréquence maximale) sur la base du résultat des enquêtes réalisées ;
- la réalisation d'analyses (en précisant leur objet et leur fréquence maximale) sur la base des données issues de différentes sources de données ;
- la mise en place d'« outils » (à préciser) sur la base du résultat des enquêtes et sur la base des données issues de différentes sources de données ;
- la production de recherches scientifiques, historiques et statistiques (à préciser).

31. Il y a dès lors lieu d'adapter l'avant-projet à la lumière de ces observations afin de clarifier et préciser les finalités des traitements de données envisagés et de garantir ainsi un niveau correct de prévisibilité.

32. En outre, l'avant-projet soulève des questions au sujet de la **proportionnalité** en ce qui concerne la **mise à disposition de Bruxelles Mobilité de données issues de plusieurs sources de données** afin de réaliser des analyses, de mettre en place des « outils » et de produire des recherches scientifiques, historiques et statistiques.

33. L'Autorité estime en effet que le couplage de données issues de diverses bases de données constitue une **ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées** (et, partant, dans le droit à la protection des données à caractère personnel) eu égard à la diversité des sources de données pouvant être potentiellement consultées (et, partant, de la quantité massive de données traitées). Eu égard à ce caractère particulièrement intrusif, il incombe à l'auteur de l'avant-projet de démontrer et de justifier, le cas échéant dans l'exposé des motifs, clairement en quoi chaque couplage de données issues de plusieurs sources de données est strictement nécessaire afin de réaliser la finalité qu'il poursuit. Or, en l'état de l'avant-projet, une telle analyse du caractère proportionné de ce traitement de données fait défaut. En outre, en l'occurrence, l'Autorité relève que le fait de ne pas être en mesure, à la lecture de l'avant-projet, d'entrevoir ni de comprendre de manière suffisamment claire et précise quelles données seront couplées avec quelles autres données (ainsi que leur source et le niveau auquel elles sont couplées : individuelle, par exemple, une plaque minéralogique ou agrégée, un groupe de personnes ou un quartier de Bruxelles), dans quelle mesure et pour la réalisation de quelle finalité concrète ne permet pas aux personnes concernées d'avoir une idée claire et prévisible des traitements de données qui seront réalisés et conduit, par conséquent, à impacter la proportionnalité.

34. Dans ces conditions, l’Autorité se demande pour quelle raison la constitution d’échantillons de la population à des fins d’enquête en vue d’évaluer et de soutenir la politique de mobilité, ne peut pas constituer une mesure suffisante dès lors que si les échantillons sont suffisamment représentatifs, les résultats des enquêtes seraient tout à fait de nature à atteindre la finalité poursuivie. L’Autorité invite le demandeur à préciser la raison pour laquelle il est nécessaire que Bruxelles Mobilité accède à des données couplées issues de diverses sources de données afin de réaliser des analyses, des recherches scientifiques, historiques et statistiques et de « mettre en place des outils » dans la mesure où (i) il n’apparaît pas de l’avant-projet soumis ni de l’exposé des motifs si l’objectif poursuivi ne pourrait être réalisé, par exemple, sur la base du résultat des enquêtes de satisfaction que les gestionnaires de service de transport public bruxellois mènent auprès de leurs usagers afin d’adapter ou d’élaborer des projets de développement de la qualité de leurs services¹⁹ et (ii) où des autorités publiques (telles que Statbel²⁰, IBSA²¹, IWEPS²²) dont la mission est de réaliser des statistiques et des analyses à des fins de soutien de politique publique doivent déjà être en possession de données pertinentes à cet égard²³.
35. Il revient dès lors à l’auteur de l’avant-projet de démontrer que les analyses, la mise en place d’ « outils » et les recherches scientifiques, historiques et statistiques sont effectuées sur la base du traitement le moins attentatoire, et que l’avantage (le résultat de ces analyses, de la mise en place d’ « outils » et des recherches statistiques, historiques et statistiques) qu’il retire de l’intrusion dans la vie privée et de la protection des données des personnes concernées est supérieur à l’inconvénient causé par l’ingérence engendrée. **Une analyse rigoureuse du caractère nécessaire et proportionné de cette opération de traitement s’impose au regard du caractère particulièrement intrusif que comporte ce traitement de données à caractère personnel.** En l’état de l’avant-projet, une telle analyse fait défaut.
36. L’Autorité souligne aussi que le caractère nécessaire et proportionné d’un traitement de données **s’apprécie à la lumière du résultat recherché par le croisement des données issues de diverses sources et de la portée des initiatives qui peuvent être mise en place** en matière de politique de mobilité et de sécurité routière, sur la base du résultat obtenu. A titre d’exemple, si une analyse arrive à la conclusion qu’il y a plus de voitures dans la commune A que dans la commune B, il peut être pertinent de connaître ce résultat s’il s’explique par l’absence de transport en commun dans la commune A et qu’il est possible d’étendre/de développer l’offre de transport en commun.

¹⁹ Voir à cet égard le baromètre de satisfaction 2020 de la STIB consultable via le lien suivant : https://www.stib-mivb.be/article.html?l=fr&_quid=a00b6002-c675-3810-2d84-a896dbc2883a

²⁰ Voir la loi du 4 juillet 1962 *relative à la statistique publique*.

²¹ Voir l’ordonnance du 3 avril 2014 *relative à la statistique régionale*.

²² Voir le décret du 4 décembre 2003 *relatif à la création de l’Institut wallon de l’évaluation, de la prospective et de la statistique*.

²³ Voir à cet égard l’étude réalisée en septembre 2022 par l’IBSA intitulée « *Focus n° 53 : Où sont les voitures ? Une géographie de l’équipement automobile des ménages à Bruxelles et en périphérie proche* », consultable via le lien suivant : https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/Focus-53_FR.pdf .

37. Un autre critère à l'aune duquel le caractère proportionné et nécessaire d'un traitement de données s'apprécie est la **granularité**. Il ressort des informations complémentaires que « *les seuils de confidentialité [auxquels sont soumises les données issues des diverses bases de données] limitent considérablement les analyses à l'échelle de quartiers* ». Il revient aussi à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer que la granularité choisie pour réaliser des analyses et alimenter les « outils » est limitée à ce qui est strictement nécessaire afin d'atteindre les finalités visées.
38. En outre, l'Autorité comprend, des informations complémentaires reprises au point 25 ci-dessus que la finalité relative à la production de recherches scientifiques, historiques et statistiques a été insérée dans l'avant-projet afin de pouvoir permettre, le cas échéant, de conférer à l'Observatoire²⁴ des missions de recherches scientifiques, historiques et statistiques, missions qui sont déjà confiées à d'autres autorités publiques. Compte tenu du caractère très intrusif que représente le couplage de données issues de bases de données diverses²⁵, il importe que l'auteur de l'avant-projet soit en mesure de démontrer et de justifier dans l'exposé des motifs le caractère nécessaire et proportionné de la réalisation de ce traitement de données afin d'atteindre les finalités visées (qui doivent être précisées²⁶).

c. Flux de données et opérations de traitement

39. En premier lieu, en ce qui concerne la **constitution d'échantillons de population** à des fins d'enquêtes, il ressort des informations complémentaires que « *Bruxelles Mobilité doit pouvoir tirer au sort des personnes dans différentes banques de données « Registre National, Census, DIV, ONSS, ...) afin de réaliser des enquêtes liées à la mobilité et à la sécurité routière sur la base d'échantillon aléatoires ou visant des publics cibles* » et que pour ce faire, il est nécessaire de pouvoir sélectionner ces personnes sur la base « *d'un certain nombre de variables (exemples : sexe, âge, situation familiale, lieu d'habitat, lieu de travail, diplôme, statut professionnel), éventuellement sur base de variables spécifiques (exemples : personnes à mobilité réduite ou ayant un handicap, secteur d'activité professionnelle, usagers d'un véhicule de société, usagers d'un véhicule électrique...)* et de pouvoir les contacter par courrier (nom, prénom, adresse complète), par téléphone et/ou par email. »
40. L'article 29 en projet ne permet pas de déterminer que la constitution d'échantillons de population aura lieu par tirage au sort. Or, afin d'assurer un niveau correct de prévisibilité des traitements de

²⁴ En vertu de l'article 7 de l'avant-projet, un Observatoire bruxellois de la Mobilité est créé et chargé d'analyser l'ensemble des évolutions et tendances en matière de mobilité et de préparer l'évaluation de la mise en œuvre du plan régional de mobilité.

²⁵ Eu égard à la diversité des sources de données pouvant être potentiellement consultées, une quantité massive de données à caractère personnel peut être collectée.

²⁶ Voir les points 27 et 30 ci-dessus.

données engendrés par la constitution d'échantillons de population, il convient d'adapter l'avant-projet afin d'indiquer que la constitution d'échantillons se fera par tirage au sort.

41. De plus, l'Autorité constate que cet article ne précise pas non plus quelles sources de données seront consultées et qu'il revient au Gouvernement de les fixer, après avis de l'Autorité, conformément au paragraphe 6, 2°. S'agissant d'une collecte indirecte de données (qui est par nature plus opaque qu'une collecte directe de données), l'Autorité estime qu'une telle approche n'assure pas un niveau adéquat de prévisibilité pour les personnes concernées. De plus, afin de constituer les échantillons de population par tirage au sort sur la base de données de qualité et à jour, il est recommandé de consulter des sources authentiques de données [telles que le Registre national, la banque-carrefour de la sécurité sociale (ci-après « BCSS »), la banque-carrefour des véhicules]. Il y a dès lors lieu d'adapter l'avant-projet afin de mentionner les sources authentiques qui seront consultées pour créer les échantillons de population par tirage au sort en vue de permettre aux personnes concernées d'avoir une vision claire et prévisible des collectes indirectes de leurs données. Ainsi qu'elle l'a indiqué à plusieurs reprises, *« l'Autorité est consciente que ces sources peuvent changer lorsque les normes qui les encadrent sont réformées, mais elle considère qu'il est utile pour le citoyen de savoir quelles sont ces sources au moment de l'adoption du projet. Autrement dit, il ne faut pas perdre de vue que la disposition en cause sera sans préjudice de l'évolution normative des sources authentiques de données »*²⁷.
42. Il convient également de s'assurer que la norme légale encadrant les sources de données auxquelles Bruxelles Mobilité souhaite accéder afin de créer des échantillons de population permet à une autorité publique, telle que Bruxelles Mobilité, d'avoir accès aux données qui y sont reprises pour la réalisation de ses missions de service public. Tel est ainsi le cas en ce qui concerne l'accès au Registre national : l'article 5, §1er, 1° de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* permet au Ministre de l'Intérieur d'autoriser l'accès aux données du Registre national à une autorité publique belge, telle que Bruxelles Mobilité, pour les informations qu'il est habilité à connaître en vertu d'une ordonnance. Il en est de même en ce qui concerne l'accès à la BCSS et son réseau : l'article 15 de la loi du 15 janvier 1990 *organique de la BCSS* prévoit qu'un tel accès par une instance autre qu'un service public fédéral doit faire l'objet d'une délibération préalable de la chambre sécurité sociale de santé du comité de sécurité de l'information²⁸. De

²⁷ Voir les avis n° 173/2022 du 9 septembre 2022, point 13 ; n° 161/2021 du 22 septembre 2021, point 14, et n° 219/2021 du 3 décembre 2021, point 40.

²⁸ L'Autorité attire également l'attention sur l'article 18 de la loi BCSS, en application duquel a été adopté l'arrêté royal du 16 janvier 2002 *relatif à l'extension du réseau de la sécurité sociale à certains services publiques, institutions publiques et institutions coopérantes de droit privé des Communautés et Régions, en application de l'article 18 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*. Cet arrêté royal étend notamment aux Régions (et institutions en relevant) l'accès au réseau de la BCSS lorsque leurs missions portent sur le transport en commun régional et urbain (article 2, 22°). Cependant, l'Autorité attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait qu'en application de l'article 18 de la loi BCSS, les articles de la loi BCSS énumérés par le Roi à l'article 3, § 1er de l'arrêté royal du 16 janvier 2002, dont l'article 5 de la loi BCSS, s'appliqueront aussi aux services publics des Régions en cas d'adhésion au réseau. L'application de cet article implique que les données dont ont besoin les institutions ayant adhéré au réseau pour leurs missions concernant certaines matières de l'article 2 de l'arrêté royal du 16 janvier 2002 peuvent être collectées par la BCSS pour être enregistrées dans le

manière similaire, l'article 18 de la loi du 19 mai 2010 *portant création de la Banque-Carrefour des véhicules* permet au comité sectoriel d'autoriser l'accès aux données contenues dans la Banque-Carrefour des véhicules à une autorité publique belge, telle que Bruxelles Mobilité, pour les informations qu'elle est habilitée à connaître par ou en vertu d'une ordonnance.

43. Il importe également que l'auteur de l'avant-projet justifie dans l'exposé des motifs, le caractère nécessaire du recours à chaque source de données afin de constituer les échantillons de population en vue de réaliser des enquêtes, ce qui en l'état de l'avant-projet fait défaut.
44. L'Autorité relève encore que l'article 29 de l'avant-projet n'encadre pas les modalités de la réalisation du tirage au sort nécessaires à la constitution d'échantillons de population à des fins d'enquêtes, ce qui ne permet pas d'en vérifier le caractère proportionnel.
45. Interrogé quant aux modalités de réalisation des échantillons de population visés, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

« Les différentes étapes liées à la création des échantillons afin de réaliser des enquêtes sont les suivantes :

- Bruxelles Mobilité introduit une demande de tirage d'échantillon auprès de l'organisme « Source » (avec les spécificités techniques liée au tirage de l'échantillon) ;*
- L'organisme source effectue le tirage d'échantillon ;*
- L'échantillon est transmis à un tiers de confiance (comme un Institut de statistique) ;*
- Ce dernier les transmet à un prestataire de service à qui Bruxelles Mobilité a confié/attribué le marché public pour effectuer les enquêtes en ce inclus la prise de contact avec les personnes sélectionnées [...] »*

46. L'Autorité constate que l'approche selon laquelle il revient au responsable du traitement de la base de données à partir de laquelle l'échantillonnage est constitué de procéder au tirage au sort est conforme au principe de proportionnalité et à la méthode préconisée depuis 2006 par la Commission de protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, et le Comité sectoriel du Registre national en matière de constitution d'échantillons en vue de la réalisation d'enquêtes à des fins de recherche scientifique²⁹. Il reviendra donc au responsable du traitement de la base de données à partir de laquelle l'échantillonnage est constitué de procéder au tirage au sort de manière aléatoire ou sur la base de critères sélectionnés par Bruxelles Mobilité. A des fins de prévisibilité, il convient

Datawarehouse marché du travail et protection sociale (voir à ce sujet, les avis de l'Autorité n° 133/2020 du 11 décembre 2020 et n° 99/2019 du 3 avril 2019).

²⁹ Voir à cet égard l'avis n° 124/2020 du 27 novembre 2020, points 10 à 14 et l'avis d'initiative n° 16/2006 du 14 juin 2006 de la CPVP relatif aux modalités de la communication de données du Registre national dans le cadre d'une recherche (scientifique) ainsi que les délibérations consécutives en la matière du Comité sectoriel du Registre ; lesquelles sont disponibles sur le site web de la DG Institutions et Population du SPF Intérieur.

d'adapter l'avant-projet afin qu'il précise explicitement dans son dispositif que ce sont les entités chargées des sources de données qui effectueront les tirages au sort nécessaires pour constituer des échantillons de population représentatif.

47. Afin d'assurer la qualité des tirages au sort et, partant, la qualité des données à caractère personnel traitées dans ce cadre, il convient que l'avant-projet prévoie expressément que les tirages au sort soient réalisés de manière indépendante et au moyen d'une technique qui assure le caractère équitable de la sélection, l'absence de biais dans la méthode de sélection utilisée et, enfin le caractère public de l'algorithme de sélection utilisé³⁰. Or, cela fait défaut en l'état de l'avant-projet. L'Autorité souligne à cet égard qu'il importe que les critères de sélection soient déterminés de manière objective de telle sorte à ne pas biaiser la procédure de sélection. Il est également recommandé de prévoir dans l'avant-projet un taux de probabilité maximum d'être tiré au sort pour chaque échantillon afin de limiter l'étendue de la stratification à l'extrême.
48. Selon la méthode préconisée, le courrier d'invitation de participation à l'enquête sera communiqué par Bruxelles Mobilité aux entités en charge des bases de données (ou à un tiers de confiance) pour que ces dernières l'adressent directement aux personnes tirées au sort. Par conséquent, seules les données de contact des personnes répondant de manière positive à cette invitation seront mises à disposition du prestataire de service à qui Bruxelles Mobilité aura attribué le marché public pour réaliser les enquêtes (en renvoyant le talon réponse à ce prestataire). Il y aura lieu de prévoir une marge pour la taille des échantillons de population à créer afin de tenir compte du fait que toutes les personnes contactées ne vont pas nécessairement répondre. L'Autorité souligne aussi que le courrier d'invitation devra être rédigé de manière telle à s'assurer que le consentement des personnes concernées soit libre, spécifique, éclairé et univoque (article 4.11 du RGPD). Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de constituer, le cas échéant, un panel de répondants identiques pour plusieurs enquêtes effectuées à intervalles de temps déterminés, il convient que le courrier d'invitation indique clairement que les personnes concernées peuvent décider à tout moment de ne plus participer aux enquêtes ultérieures et, partant, de ne plus être contactées à cette fin³¹. De la même manière, une personne devra pouvoir marquer son opposition à être contacté pour des études futures de Bruxelles Mobilité.
49. L'Autorité relève aussi que les données relatives au lieu de travail, au diplôme et au statut professionnel³² des personnes souhaitant participer à une enquête devra nécessairement faire l'objet d'une collecte directe auprès des personnes sélectionnées étant donné que ces données ne

³⁰ Sur ce point, il est renvoyé aux points 18 et 19 de l'avis n° 124/2020 rendu le 27 novembre 2020 qui est consultable via la lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-124-2020.pdf>

³¹ Il est renvoyé à cet égard à l'article 7 du RGPD qui prévoit que retirer son consentement doit être aussi simple que de le donner.

³² Les données relatives aux diplômes et au statut professionnel ne feront donc pas partie des critères de sélection pour la création d'échantillons de population par tirage au sort. Voir aussi les observations figurant sous le point d. en ce qui concerne le caractère pertinent et nécessaire du diplôme et du statut professionnel.

se trouvent pas dans une source de données. La lettre d'invitation à participer à l'enquête devra donc solliciter cette information directement auprès des personnes concernées.

50. En ce qui concerne le recours à un sous-traitant dans le cadre de marché public pour prendre contact avec les personnes sélectionnées et réaliser l'enquête, l'Autorité attire l'attention du responsable du traitement sur la nécessité de respecter scrupuleusement les règles du RGPD en la matière (articles 28 et 29) et la responsabilité du responsable du traitement en matière de sélection de son/ses sous-traitants et de contrôle de ses opérations ainsi que la responsabilité qui lui incombe en cas de défaillance.
51. En second lieu, en ce qui concerne la **mise à disposition de données couplées issues de plusieurs sources de données**, l'Autorité relève une fois encore que l'article 29 en projet ne définit pas les sources de données consultées afin de réaliser des analyses, de mettre en œuvre des « outils » et de produire des recherches scientifiques, historiques et statistiques. Il ressort des informations complémentaires que les sources de données pertinentes en la matière ne cessent d'augmenter. L'Autorité suppose que c'est la raison pour laquelle l'article 29, §6, 2^o en projet confère au Gouvernement la compétence d'arrêter les sources de données à caractère personnel consultées, après avis de l'Autorité. Cependant, eu égard à l'ingérence particulièrement importante engendrée par cette opération de traitement dans le droit à la protection des données des personnes concernées, il importe, de l'avis de l'Autorité, que l'origine des catégories de données soit mentionnée dans l'avant-projet. Il convient dès lors d'adapter l'avant-projet en ce sens.
52. Il y a aussi lieu de rappeler qu'il revient à l'auteur de l'avant-projet de justifier le caractère nécessaire du recours à chaque source de données afin de réaliser les finalités poursuivies et de s'assurer à identifier les seules bases de données qui sont légalement disponibles pour la réalisation des finalités visées en vérifiant le respect de la norme légale qui encadre chacune des sources consultées.

d. Catégories de données / principe de minimisation des données

53. 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 »).
54. L'article 29, §3, de l'avant-projet prévoit que « *les données à caractère personnel traitées sont issues au maximum des catégories suivantes :*
- « 1^o l'identité ;
 - 2^o la vie personnelle ;
 - 3^o la vie professionnelle ;
 - 4^o les informations économiques ;

5° la localisation ;

6° les informations judiciaires ayant uniquement un lien avec les infractions au code de la route ;

7° les informations en lien avec la santé ayant uniquement un impact sur la capacité de déplacement. »

55. Eu égard à la formulation large et peu précise des catégories de données à caractère personnel à traiter, l'Autorité a interrogé le demandeur sur la portée précise de chacune de ces catégories de données ainsi que sur le caractère nécessaire et pertinent de celles-ci au regard de la finalité visée. Il ressort des informations complémentaires transmises que « *la portée varie selon la catégorie de données* », « *qu'il s'agit par exemple de pouvoir cibler des échantillons de population spécifiques, de pouvoir contacter ces personnes, de pouvoir effectuer des croisements suffisamment fins entre bases de données afin de mener des études ou analyses statistiques en termes de mobilité et de sécurité routière* ». Le fonctionnaire délégué liste également toute une série de données qui sont reprises ci-dessous :

«1. Coordonnées personnelles : nom, prénom, code postal, adresse du domicile/de la résidence, numéro de téléphone, adresse e-mail ;

2. Identification personnelle : sexe/genre, âge/date de naissance, langue de correspondance, numéro d'identifiant unique (officiel ou propre à la source);

3. Composition et revenus du ménage : nombre de personnes dans le ménage, composition et revenus/catégorie de revenus du ménage ;

4. Informations en lien avec une difficulté à se déplacer : données concernant la possession de carte de stationnement pour personne handicapée, données issues de l'enquête santé ;

5. Formations et qualifications : diplôme, qualifications, niveau de scolarité, lieu d'étude [...] ;

6. Coordonnées professionnelles : adresse professionnelle, numéro de téléphone professionnel, adresse e-mail professionnelle ;

7. Informations sur le statut professionnel, le lieu de l'emploi, les horaires et le télétravail ;

8. Données issues de la déclaration d'Impôts des personnes physiques relatives aux avantages en toute nature en lien avec la mobilité : informations sur les véhicules de société, covoiturage déclaré, indemnité vélo, intervention de l'employeur pour les abonnements ;

9. Utilisation des services de mobilité : de tous types/modes (transport public, taxis, mobilité partagée, etc.) ;

10. Images de vidéosurveillance du trafic et des flux de déplacement (enregistrements vidéos et photos), provenant des caméras ANPR, des caméras optiques de surveillance des tunnels, ainsi que celles placées dans l'espace public, et des caméras et outils de comptages – ces caméras et outils peuvent être gérés et appartenant à Bruxelles Mobilité mais aussi ceux de ses partenaires (sous-traitants, CIRB, autres administrations, Bruxelles Prévention et Sécurité, Bruxelles Fiscalité, Bruxelles Environnement, Police, STIB, Port de Bruxelles...). Il va de soi que l'usage des images

(photos ou vidéos) se fera dans le respect de la Loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance ;

11. Forme légale des personnes morales (statut des sociétés, , ASBL) et statut d'indépendant des personnes physiques (par exemple pour classifier les véhicules de société (indépendant, entreprise, etc.) – croisements faits avec la banque carrefour des entreprises et avec les données de la DIV ;

12. Données relatives à la circulation des véhicules et des personnes en lien avec la Région de Bruxelles-Capitale : géolocalisation des déplacements (origines, destinations, itinéraires, horodatage, géolocalisation des accidents, numéro d'identifiant unique du véhicule utilisé, caractéristiques du véhicule utilisé...). Par exemple pour effectuer le suivi de la micromobilité et véhicules partagés, étudier et suivre la circulation de certains types de véhicules, etc.

13. Données relatives aux véhicules immatriculés qui circulent en Région de Bruxelles-Capitale : données d'immatriculation des véhicules par exemple afin d'effectuer des croisements entre bases de données ;

14. Données relatives aux accidents de la circulation, en ce compris leur géolocalisation précise, ainsi que les circonstances de l'accident et les informations sur les usagers (données issues de Statbel et de la police par exemple) ;

15. Données relatives aux infractions de roulage : au minimum, la date, l'heure, la vitesse précise des véhicules et la localisation de la caméra ;

16. Données relatives aux incidents détectés dans l'espace public ou sur l'un des réseaux de mobilité du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale : lieu, type d'incident, horodatage, intervention, etc. »

56. L'Autorité relève d'emblée que **l'article 29 § 3 de l'avant-projet ne permet pas en l'état de déterminer quelles catégories de données sont traitées afin de réaliser chacune des finalités envisagées (les traitements de données effectués pour constituer des échantillons de population à des fins d'enquêtes devant logiquement être différents de ceux effectués pour réaliser les enquêtes, les études, les analyses, mettre en œuvre des « outils » ou encore produire des recherches scientifiques, historiques ou statistiques).** Ainsi que cela a déjà été indiqué ci-dessus, la lecture de cette disposition ne permet pas aux personnes concernées d'avoir une idée claire et précise des traitements qui sont effectués de leurs données. En effet, elle ne permet pas de comprendre d'où viennent les données collectées, quelles données sont traitées (ni à quel niveau : individuel ou agrégé ?) ni dans quelle mesure les données sont reliées entre elles. Il convient donc d'adapter l'avant-projet afin de combler ces lacunes et de répondre ainsi aux principes de légalité et de prévisibilité. Pour rappel, l'Autorité recommande que les données soient d'abord agrégées au niveau de « small cells » avant d'être partagées avec Bruxelles Mobilité et couplées à des données provenant d'autres bases de données.

57. De plus, eu égard à l'ingérence particulièrement importante engendrée par les traitements de données envisagés par l'avant-projet dans le droit à la protection des données des personnes

concernées, il **importe que chaque catégorie de données fixées dans l'avant-projet soit déterminée de manière suffisamment claire et précise** de manière à permettre aux personnes concernées de se faire une idée claire et prévisible des traitements qui seront effectués de leurs données. La clarté et la précision de la détermination des catégories de données dans l'avant-projet sont également importantes pour la délégation de compétence au Gouvernement lui permettant préciser les données³³ puisqu'une telle délégation n'est admissible que pour autant que les catégories de données (qui est un élément essentiel du traitement) soient définies de manière suffisamment précise dans l'avant-projet. Les catégories de données fixées dans l'avant-projet doivent donc être définies de manière telle à ce que la **précision ultérieure** de ces données par le Gouvernement dans un arrêté à venir **ne soit pas de nature à être imprévisible** pour les personnes concernées. Conformément au principe de minimisation des données, il revient aussi à l'auteur de l'avant-projet de **démontrer et de justifier, le cas échéant, dans l'exposé des motifs, le caractère nécessaire et pertinent de chaque catégorie de donnée au regard de chaque finalité visée.**

58. Or, en l'état, l'Autorité est d'avis que l'article 29, §3, de l'avant-projet pose question tant en ce qui concerne le respect des principes de prévisibilité et de légalité que du principe de minimisation des données et que les informations complémentaires transmises par le fonctionnaire délégué ne permettent pas vraiment de répondre à ces interrogations. Ainsi et sans viser à l'exhaustivité, l'Autorité relève ce qui suit.
59. Il y a lieu de constater d'emblée que l'utilisation du terme « *au maximum* » est ambiguë dans la mesure où dans le contexte de la formulation (« *les données à caractère personnel traitées sont issues au maximum [...]* »), ce terme peut laisser supposer que les données seront « exploitées » « à leur maximum ». En tout état de cause, l'utilisation d'un tel terme ne répond pas auxdits principes dès lors qu'il laisse sous-entendre que des catégories de données autres que celles mentionnées à l'article 29, §3, peuvent être traitées en vertu du dispositif mis en place par l'avant-projet. Il convient dès lors de l'omettre.
60. Aucune des catégories de données mentionnées à l'avant-projet ne permet de prévoir et de comprendre, par exemple, que des « *données relatives aux accidents de la circulation, en ce compris leur géolocalisation précise, ainsi que les circonstances de l'accident et les informations sur les usagers* » ni que les « *Données relatives aux incidents détectés dans l'espace public ou sur l'un des réseaux de mobilité du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale* » seront traitées en vertu du dispositif mis en place par l'avant-projet. Une observation similaire peut être émise en ce qui concerne l'« *utilisation des services de mobilité* ». Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de

³³ Conformément à l'article 29, §6, 1°, en projet, le Gouvernement arrête les données à caractère personnel relatives à chacune des catégories visées à l'article 29, §3, après avis de l'Autorité.

collecter des données relatives à l'utilisation de l'offre des transports en commun et/ou l'usage de mobilité partagée en fonction de la raison pour laquelle cet usage est effectué (pour raison professionnelle et/ou personnelle), c'est en ce sens qu'il convient de s'y référer dans l'avant-projet. Il en est de même pour les « *données issues de la déclaration d'impôts des personnes physiques relatives aux avantages en toute nature en lien avec la mobilité* ». Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de collecter des données relatives aux avantages en nature en lien avec la mobilité (voiture de société, covoiturage déclaré, indemnité vélo, intervention de l'employeur), c'est en ce sens que l'avant-projet doit s'y référer.

61. En ce qui concerne la catégorie de données relatives à « ***l'identité*** » visée à l'article 29, §3, 1^o, en projet, il ressort des informations complémentaires que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est, par ce terme, de viser les données d'identification et les données de contact. Si tel est bien le cas, il y a lieu d'adapter l'avant-projet en ce sens. En ce qui concerne le numéro d'identification au Registre national, il ressort des informations complémentaires que Bruxelles Mobilité est le bénéficiaire des données couplées via le numéro d'identification du Registre national mais ne doit pas disposer de cette donnée, de sorte que Bruxelles Mobilité ne va pas collecter cette donnée. Il n'est dès lors pas pertinent ni nécessaire de l'indiquer dans l'avant-projet (ni dans l'arrêté ultérieur du Gouvernement). De plus, il ne paraît pas nécessaire ni pertinent de traiter la date de naissance³⁴ des personnes concernées au regard des finalités poursuivies. En l'absence d'une justification adéquate à cet égard, la collecte de cette donnée sera contraire à l'article 5.1.c) du RGPD.
62. La catégorie de données désignée à l'article 29, §3, 2^o de l'avant-projet, par le terme « ***la vie personnelle*** » est, en soi, très large et floue et, partant, disproportionnée. La liste des données transmises par le fonctionnaire délégué ne permet pas, de l'avis de l'Autorité, de clarifier la portée de cette catégorie de donnée : est-ce que ce terme vise les données relatives à « *la composition et revenus de ménage* », aux « *formations et qualifications* », à l'« *utilisation de services de mobilité* » ? Une observation similaire peut être faite pour la catégorie de donnée désignée par le terme « ***la vie professionnelle*** » : est-ce que cela vise « *les formations et qualifications* », « *les coordonnées professionnelles* », « *les informations sur le statut professionnel, le lieu de travail, les horaires et le télétravail* », « *données issues de la déclaration d'impôts des personnes physiques relatives aux avantages en toute nature en lien avec la mobilité* », « *utilisation des services de mobilité* » ? De même, qu'en est-il de la catégorie de données visés par l'expression « ***des informations économiques*** » ? S'agit-il des données relatives aux revenus du ménage, ou « *données issues de la déclaration d'impôts des personnes physiques relatives aux avantages en toute nature en lien avec la mobilité* » ? Il convient dès lors de revoir l'avant-projet afin que la

³⁴ Si cela est nécessaire au regard des finalités poursuivies, l'année de naissance peut répondre au principe de minimisation pour autant que cela soit dûment justifié.

portée de chaque catégorie de données mentionnée dans l'avant-projet puisse être identifiée de manière claire et prévisible.

63. L'Autorité ne perçoit pas *a priori* le caractère nécessaire et pertinent du traitement des « *coordonnées professionnelles* » afin d'évaluer et de soutenir la politique de mobilité au moyen d'enquêtes, d'analyses, d'études et de recherches scientifiques, historiques et statistiques et relève l'absence de motivation à cet égard. A défaut de démontrer et de justifier adéquatement ce caractère nécessaire et pertinent, le traitement de ces données sera contraire à l'article 5.1.c) du RGPD.
64. L'Autorité relève l'absence de motivation du caractère pertinent et nécessaire des données relatives à la « *composition et revenus de ménage* » au regard des finalités poursuivies en vue d'évaluer et de soutenir la politique de mobilité et de la sécurité routière. Elle invite dès lors l'auteur de l'avant-projet à justifier dans l'exposé des motifs la raison pour laquelle la collecte de ces données est nécessaire et pertinente au regard des finalités visées (s'agit-il par exemple : d'étudier le transport familial vers les institutions scolaires ?) afin de pouvoir percevoir clairement en quoi ces données sont nécessaires et pertinentes au regard desdites finalités. A défaut d'une justification adéquate sur ce point, la collecte de ces données sera contraire à l'article 5.1.c) du RGPD.
65. L'Autorité s'interroge sur ce qu'il y a lieu d'entendre par des « *informations sur le statut professionnel* », eu égard à sa formulation large et sur le caractère pertinent et nécessaire de ces données afin d'évaluer et de soutenir la politique de mobilité. Ainsi s'il s'agit-il de savoir si la personne concernée est fonctionnaire, indépendant, ouvrier ou employé, cette donnée ne paraît a priori pas pertinente ni adéquate. Cependant, si par cette expression, l'intention est de viser uniquement le statut d'indépendant ou pas et/ou de viser le mode/moyen de déplacement pour raison professionnelle, ces données peuvent être pertinentes et nécessaires au regard de la finalité visée, ce qu'il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet d'évaluer et il convient alors de s'y référer en ce sens.
66. De même, l'Autorité relève l'absence de motivation du caractère nécessaire et pertinent des données relatives aux « *formations et qualifications* » et invite l'auteur de l'avant-projet à justifier, dans l'exposé des motifs, la raison pour laquelle le diplôme, les qualifications, le niveau de scolarité, le lieu d'étude seraient des données pertinentes et nécessaire afin d'évaluer et de soutenir la politique de mobilité (l'intention de l'avant-projet serait-il d'étudier le lien qui existe entre le mode de transport et données socio-économiques ?). A défaut d'une justification adéquate à cet égard, ces données ne pourront pas être collectées, au risque de ne pas respecter l'article 5.1.b) du RGPD.
67. En ce qui concerne la catégorie de données « *localisation* » mentionnée à l'article 29, §3, 5°, en projet, il convient de relever que l'utilisation de ce concept peut prêter à confusion dès lors qu'il est

souvent utilisé pour renvoyer aux données qui permettent de localiser, en temps réel ou en différé, les endroits où une personne s'est rendue. Il s'agit, par exemple, de données GPS ou de l'adresse IP, laquelle peut révéler des informations sur la localisation de l'appareil à qui cette adresse a été attribuée. L'Autorité comprend des informations complémentaires qu'il s'agit de traiter des « *données relatives à la circulation des véhicules et des personnes en lien avec la Région de Bruxelles-Capitale : géolocalisation des déplacements (origines, destinations, itinéraires, horodatage, géolocalisation des accidents, numéro d'identifiant unique du véhicule utilisé, caractéristiques du véhicule utilisé, ...)* ». Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est réellement de collecter des données relatives aux itinéraires afin d'effectuer le suivi de la micromobilité et des véhicules partagés, d'étudier et de suivre la circulation de certains types de véhicule, il lui incombe de démontrer et de justifier clairement le caractère nécessaire et pertinent de ces données au regard de la finalité concrète visée (ce qui fait défaut en l'état de l'avant-projet). L'Autorité souligne que les données relatives aux trajets présentent un caractère très privé qui peuvent avoir une nature sensible dans la mesure où il est possible de déduire beaucoup d'informations liées aux activités que la personne concernée exerce ou à ses habitudes (trajets domicile-travail, pratiques d'activités sportives, religieuses, culturelles, politiques, etc.) ou aux endroits qu'elle fréquente (hôpital, bar, lieux de prière, etc.) et même aux personnes qu'elle rencontre (adresses privées)³⁵. L'Autorité attire aussi l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait qu'il est extrêmement difficile d'anonymiser ou de pseudonymiser les données relatives aux trajets, ce qui est un élément de nature à justifier de traiter uniquement des données agrégées par « *small cells* », par exemple des matrices de mobilité. A nouveau, il n'est pas possible non plus d'identifier l'origine des données de localisation visées: s'agit-il de données relatives à l'utilisation de services Uber, d'une trottinette Lime, de la puce GPS dans les véhicules partagés, de données provenant de caméras ANPR ou encore de données relatives à l'emplacement d'un véhicule dans un parking public ?

Dans le même ordre d'idées, il ressort des informations complémentaires que des données relatives aux caractéristiques du véhicule seraient traitées afin d'étudier et suivre la circulation de certains types de véhicules. Outre qu'aucune des catégories de données listée à l'article 29,§3 en projet ne permet de comprendre que de telles données seront collectées, l'Autorité doute de leur caractère pertinent et nécessaire. Les données relatives à la caractéristique du moteur (moteur thermique, hybride, électrique) peuvent, le cas échéant, être pertinentes et nécessaires afin d'évaluer avec quel type de véhicule les déplacements sont réalisés. En revanche, la nécessité de collecter des données portant sur la puissance du moteur, la norme euro, le type de carburant ou encore la marque du véhicule, n'est pas justifiée. A défaut d'une justification sur ce point, la collecte de ces données ne sera pas conforme à l'article 5.1.c) du RGPD.

L'Autorité s'interroge encore sur la portée du terme « *horodatage* » ainsi que sur le caractère nécessaire et pertinent de cette donnée au regard de la finalité poursuivie ?

³⁵ Voir aussi à cet égard les observations que l'Autorité a formulée dans l'avis n° 186/2021 du 8 octobre 2021 portant sur un avant-projet d'ordonnance établissant une taxe de lutte contre la congestion du trafic automobile (CO-A-2021-170), point 50.

Il incombe donc à l'auteur de l'avant-projet de clarifier ce qui est visé par la catégorie de donnée désignée par l'expression « *localisation* » et de démontrer le caractère nécessaire et pertinent de cette catégorie de données au regard de la finalité concrète et opérationnelle poursuivie.

68. En ce qui concerne les « *images de vidéosurveillance du trafic et des flux de déplacement, [...] provenant de caméras ANPR, des caméras optiques de surveillance des tunnel, ainsi que celles placées dans l'espace public, et des caméras et outils de comptage* », l'Autorité relève qu'aucune des catégories de données mentionnées à l'article 29, §3, de l'avant-projet ne permet d'entrevoir ou de comprendre que de telles données seront traitées. De plus, une formulation aussi large ne permet pas de comprendre de quelles données exactes il s'agit : s'agit-il de collecter les photos des plaques d'immatriculation des voitures qui passent sur un tronçon du ring intérieur de la région bruxelloise aux heures de congestion de trafic ou de seulement compter le nombre de véhicules qui passent à un certain endroit à ces mêmes heures ? Il n'est pas possible non plus de déterminer à quelles fins concrètes ces données seront traitées (suivre la densité du trafic ? constater quand il y a des embouteillages ? détecter des points de passages des véhicules ?), ce qui impacte de manière significative la prévisibilité et la légalité des traitements de données.
69. En outre, il revient à l'auteur de l'avant-projet de démontrer et de justifier le caractère pertinent et nécessaire de l'utilisation de ces données au regard de la finalité qui est concrètement poursuivie, ce qui fait défaut en l'état de l'avant-projet. Ainsi, si la finalité concrète est d'analyser lorsqu'il y a une congestion du trafic, il ne paraît pas nécessaire ni pertinent de collecter des images provenant des caméras ANPR (Automatic Number Plate Recognition) : des images de vidéosurveillance du trafic ou des appareils de comptage semblent suffisants à cette fin.
70. De plus, l'Autorité attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait que toutes les caméras de surveillance ne sont pas nécessairement régies par la loi du 21 mars 2007 *réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance*. En effet, conformément à l'article 3 de ladite loi, celle-ci s'applique aux caméras de surveillance ayant pour finalité de (i) prévenir, constater ou déceler des infractions contre les personnes ou les biens ou (ii) de prévenir, constater ou déceler des incivilités au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, contrôler le respect des règlements communaux ou maintenir l'ordre public. En revanche, elle ne s'applique pas (i) aux caméras de surveillance dont les modalités d'installation et d'utilisation sont réglées par ou en vertu d'une législation particulière ni (ii) aux caméras de surveillance installées et utilisées par les services publics d'inspection et de contrôle, autorisés expressément par la loi, le décret ou l'ordonnance, qui règle leurs compétences, à utiliser des caméras ou à prendre des prises de vues par film ou vidéo, dans le cadre de leurs missions. Ceci implique que les caméras dont l'utilisation est réglée par ou en vertu d'une législation particulière ou dont l'utilisation est permise par des services d'inspection et de contrôle par une loi ou une ordonnance qui règle leurs compétences, ne relèvent en principe pas de la loi précitée du 21 mars 2007. L'Autorité renvoie notamment à cet égard à l'ordonnance

du 28 mai 2015 *créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale et créant l'Ecole régionale des métiers et de la sécurité, de la prévention et du recours-Brusafe* qui régit l'échange d'images ou de données à caractère personnel au sein de la plateforme de vidéoprotection entre les membres participants³⁶. Il incombera donc à Bruxelles Mobilité de s'assurer que l'utilisation des données des caméras de surveillance sera effectuée conformément au cadre normatif pertinent.

71. Il ressort des informations complémentaires que la catégorie de données relative aux « **informations judiciaires ayant uniquement un lien avec les infractions au code de la route** »³⁷ visée à l'article 29, §3, 6° en projet ne paraissent concerner que les excès de vitesse, ce que ne laisse pas supposer la formulation large de l'article 29, §3, 6°. Les informations complémentaires indiquent que seront également traités la date, l'heure, la vitesse précise des véhicules et la localisation de la caméra. A nouveau, il revient à l'auteur de l'avant-projet de démontrer et de justifier le caractère nécessaire et pertinent de ces données au regard de la finalité concrète visée.
72. **A la lumière des observations formulées ci-dessus aux points 60 à 71, il y a lieu de revoir la détermination des catégories de données dans le dispositif de l'avant-projet de manière telle à ce que les personnes concernées puissent se faire une idée claire et prévisible des traitements qui sont effectués de leurs données, pour autant que le caractère nécessaire et pertinent de chaque catégorie de données soit dûment justifié, dans l'exposé des motifs, au regard de chaque finalité poursuivie.**
73. De plus, le principe de minimisation des données **impose de recourir à des données rendues anonymes ou pseudonymisées si la finalité du traitement peut être accomplie sur la base de telles données.**
74. Il ressort des informations complémentaires que la réalisation d'analyse, la mise en place d'« *outils* » et la production des recherches scientifiques, historiques et statistiques³⁸ se fera à partir de données issues de plusieurs bases de données et qui « *doivent souvent être couplées entre elles et agrégées spatialement de manière fine* » et que Bruxelles Mobilité sera le bénéficiaire de ces données, qui sont des microdonnées ou des données pseudonymisées (selon les cas).

³⁶ Voir en particulier l'article 10/5, §3, alinéa 3, qui prévoit que « *Sans préjudice de l'alinéa 4, chacun des membres de droit conclut avec l'Organisme une convention-cadre, dont le contenu aura été soumis pour avis à la Commission de contrôle bruxelloise. La convention-cadre prévoit, dans le respect des principes de légitimité et de proportionnalité au regard des échanges autorisés préalablement par la Commission de contrôle bruxelloise, que chaque membre de droit ne peut accéder qu'aux images des autres membres de droit prises dans le même périmètre que celui pour lequel il est compétent.* »

³⁷ Eu égard au caractère sensible de ces données au sens de l'article 10 du RGPD, il est recommandé de traiter ces données de manière agrégée au niveau des « *small cells* » avant de les coupler avec d'autres données, à titre de garantie pour les droits et libertés des personnes concernées (voir les observations figurant aux points 81 et suiv.).

³⁸ Voir les observations ci-dessus en ce qui concerne la détermination précise des finalités.

75. Au sujet de l'anonymisation et de la pseudonymisation, l'Autorité rappelle à l'attention de l'auteur de l'avant-projet et d(u)(es) responsable(s) du traitement concerné les principes suivants, ainsi que cela ressort des considérations qu'elle exprime de manière constante dans ses avis.
76. L'Autorité renvoie à l'avis 05/2014 du Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données, prédécesseur sur Comité européen de la protection des données, sur les techniques d'anonymisation³⁹ et attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait que l'EDPB procède actuellement à la révision de ces guidelines (qui devraient être soumise à consultation publique vers le début de l'année 2023). Ces lignes directrices pourraient influencer fortement les caractéristiques minimales requises pour que des données puissent être considérées comme valablement pseudonymisées ou anonymisées.
77. L'Autorité **estime par ailleurs que l'exposé des motifs de l'avant-projet devrait contenir des informations quant aux stratégies d'anonymisation susceptibles d'être envisagées** (le cas échéant, l'auteur de l'avant-projet gagnerait à se positionner à cet égard, afin de guider le responsable du traitement), à la manière dont procèdent certains responsables du traitement sur le plan international⁴⁰. En effet, la transparence quant à la stratégie d'anonymisation retenue ainsi qu'une analyse des risques liés à la réidentification constituent des éléments qui contribuent à une approche réfléchie du processus d'anonymisation.
78. A toutes fins utiles, l'Autorité attire l'attention sur le fait que les données pseudonymisées définies par l'article 4(5) du RGPD comme des données « *qui ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires* » se distinguent des données anonymisées qui ne peuvent plus par aucun moyen raisonnable être attribuées à une personne précise et que seules ces dernières ne constituent plus des données personnelles et sont donc exclues du champs d'application du RGPD, conformément à son considérant 26 »⁴¹.
79. Dès lors, eu égard à la définition de donnée à caractère personnel telle que figurant à l'article 4, 1) du RGPD⁴², il convient de s'assurer que le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien

³⁹ Cet avis est disponible à l'adresse suivante https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf

⁴⁰ Voir par exemple <https://centre.humdata.org/guidance-note-responsible-approaches-to-data-sharing/>

⁴¹ Pour plus d'informations, voir l'avis 5/2014 (WP216) relative aux techniques d'anonymisation, 2.2.3, p. 11 du Groupe 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf

⁴² A 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 ».

atteint⁴³ et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. En effet, le traitement de données, même pseudonymisées, doit être considérée comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.

80. En revanche, lorsque le traitement de données pseudonymisées est pertinent :

- il conviendra de se référer au rapport de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatif aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation⁴⁴ ;
- et ce traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière⁴⁵.

81. Dans le cadre du présent avant-projet, lorsque des données anonymisées sont suffisantes à des fins de réalisation d'études, d'analyses, de mise en œuvre d' « outils », de production de recherches scientifiques, historiques et statistiques, seules de telles données peuvent être communiquées à Bruxelles Mobilité de la part des entités/institutions en charge des bases de données concernées et ce, même si ce n'est que dans des cas limités. Dans les autres cas, elles devront être agrégées au niveau des « small cells » qui auront une taille minimale suffisante de nature à s'assurer que les données sont suffisamment agrégées. Il ne peut dès lors en aucun cas être question de transmettre à Bruxelles Mobilité des données individuelles, eu égard à l'ingérence importante engendrée par la communication de données couplées issues de diverses sources, dans le droit à la vie privée et, partant, dans le droit à la protection des données, au regard de l'objectif poursuivi.

82. Il y a lieu d'adapter l'avant-projet afin que celui-ci prévoit la taille minimale des « small cells » de l'unité d'analyse visé, à titre de garantie pour les droits et libertés des personnes concernées. Une « small cell » peut par exemple couvrir un quartier de Bruxelles ou un groupe de personnes de taille minimale.

83. Au titre des mesures techniques à mettre en place en vue d'assurer la minimisation des données dans le cadre de la communication des données à Bruxelles Mobilité, l'Autorité attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le concept de « **differential privacy** »⁴⁶. Pour ce qui concerne le

⁴³ L'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son l'adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.

⁴⁴ ENISA : <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation> ;

⁴⁵ Il en va ainsi du principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de « *minimisation* » des données impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard, des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l'article 5, § 1er, c) du RGPD.

⁴⁶ Voir notamment à ce propos : sur le plan général, les explications fournies par le U.S. Census Bureau,

<https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/decade/2020/planning-management/process/disclosure-avoidance/differential-privacy.html>», plus en profondeur, C. DWORK, A. ROTH, « The Algorithmic Foundations of Differential Privacy », Theoretical Computer Science, Vol. 9, Nos. 3–4 (2014) 211–407, disponible sur <https://www.cis.upenn.edu/~aaroht/Papers/privacybook.pdf> ; <https://opendp.org/> ; <https://www.smals.be/fr/content/differential-privacy>; dernièrement consulté le 10/11/2022.

traitement de données individuelles collectées dans le cadre des enquêtes afin de produire des recherches scientifiques, historiques et statistiques, il est recommandé à Bruxelles Mobilité de recourir à la possibilité de traiter des données chiffrées (« **computing on encrypted data** », via le **chiffrement homomorphe ou totalement homomorphe et le calcul multipartite sécurisé**)⁴⁷.

e. Responsable du traitement

84. L'article 29, §1^{er}, de l'avant-projet prévoit que le Gouvernement désigne au sein de son administration l'entité responsable du traitement des données à caractère personnel. Il s'agira, en l'occurrence, de désigner Bruxelles Mobilité. L'Autorité estime qu'en procédant de la sorte, il est satisfait à l'exigence de désignation du responsable du traitement avec suffisamment de prévisibilité.
85. L'Autorité en profite pour rappeler qu'il ressort des opérations de traitements envisagés par l'avant-projet que Bruxelles Mobilité ne sera pas la seule entité à être responsable du traitement. Les institutions/entités en charge des sources de données consultées pour réaliser le tirage au sort afin de créer des échantillons de population ainsi que de celles utilisées pour effectuer le couplage de données exercent également des responsabilités de responsable de traitement à l'égard des opérations de traitements qu'elles doivent mettre en œuvre afin de réaliser la finalité poursuivie par le dispositif mis en place par l'avant-projet. Ces responsabilités sont supposées être déterminées par la norme applicable aux institutions/entités en charge de ces sources de données et découler des missions d'intérêt public qui leur incombent en vertu de cette norme.

f. Catégories de destinataires des données

86. En vertu de l'article 29, §6, de l'avant-projet, après avis de l'Autorité de protection des données, le Gouvernement arrête les modalités applicables distinctement aux finalités visées au paragraphe 2, lesquelles comprennent au moins, les destinataires éventuels des données à caractère personnel consultées.
87. Il ressort des informations complémentaires que sont visées sont « *notamment la Police fédérale et locale, les universités ou centres de recherche, le Centre d'informatique pour la Région bruxelloise (CIRB), l'institut bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA), Bruxelles Environnement et Bruxelles*

⁴⁷ Voir à ce propos : quant aux concepts de base : <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 sur <https://www.semanticscholar.org/paper/Privacy-Friendly-Aggregation-for-the-Smart-Grid-Kursawe-Danezis/8104944dab19c8c16656238686f0e90e9bb461a8>

Voir encore C. BONTE, E. MAKRI, A. ARDESHIRDAVANI, J. SIMM, Y. MOREAU, F. VERCAUTEREN, « Privacy-Preserving Genome-Wide Association Study is Practical » <https://www.esat.kuleuven.be/cosic/publications/article-2847.pdf>: dernièrement consultés le 10/11/2022.

Fiscalité. En cas de nécessité, les données pourront également être transmises aux autres administrations régionales et fédéral. »

88. Il y a lieu de rappeler d'emblée, ainsi que cela ressort du point 14 ci-dessus, que la détermination des catégories de destinataires éventuels des données à caractère personnel est un élément essentiel d'un traitement de données (et non une modalité), de sorte que la détermination de ces catégories de destinataires doit être effectuée dans une norme légale au sens formel, à savoir en l'occurrence, l'avant-projet et ne peut pas être laissée à la compétence du Gouvernement. Cela n'empêche évidemment pas l'avant-projet de conférer au Gouvernement la compétence de préciser les destinataires des données parmi les catégories de destinataires déterminées par l'avant-projet. Il y a dès lors lieu de revoir l'avant-projet en ce sens.
89. Ensuite, ce faisant, l'avant-projet prévoit la possibilité de mettre en place un traitement de données à caractère personnel ultérieur à celui pour lequel les données ont été initialement collectées. L'encadrement légal d'un tel traitement de données est soumis au respect des principes de prévisibilité et de légalité qui requiert que **les éléments essentiels (en particulier, la finalité, les catégories de données traitées et les catégories de destinataires des données) soient prévus par une norme légale au sens formel, en l'occurrence, une ordonnance. Il convient donc de revoir l'avant-projet en ce sens dans la mesure où ces éléments essentiels ne sont, en l'état, pas encadrés par son dispositif.** Si la communication de données est réalisée à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, ce traitement n'est pas considéré comme étant incompatible avec la finalité initiale, conformément à l'article 89.1 du RGPD et est donc conforme au RGPD, pour autant que les modalités du traitement ultérieur soient limitées au strict nécessaire pour la réalisation de cette recherche scientifique ou historique ou l'étude statistique.
90. En revanche, si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de permettre la communication des données à des autorités publiques pour d'autres finalités, celle-ci doit aussi constituer une **mesure nécessaire et proportionnée** dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23 du RGPD, dans le respect de la législation régissant les missions des autorités publiques visées.
91. Dans ce dernier cas, il y aurait lieu d'adapter l'avant-projet en identifiant clairement les missions légales (desquelles découlent en principe les finalités des traitements de données) des autorités publiques destinataires concernées pour la réalisation desquelles la mise à disposition des données est nécessaire. La mise à disposition de données à caractère personnel, dont des catégories particulières de données, à d'autres autorités publiques qui pourront réutiliser ces données à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été initialement collectées engendre une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, ce qui justifie une telle approche.

Le caractère nécessaire et proportionné devra en outre s'apprécier au cas par cas, destinataire (et mission légale) par destinataire (et mission légale) (des données sortant de la sphère de l'évaluation et du soutien de la politique de la mobilité pour être réutilisées dans le cadre de la mise en œuvre de législation poursuivant d'autres finalités).

92. A toutes fins utiles, en ce qui concerne la conclusion d'un protocole d'accord, en application de l'article 20 de la LTD, l'Autorité indique qu'outre qu'il ne peut pas constituer un fondement légal à un traitement de données au sens de l'article 6.1.c) ou e) du RGPD, il ne s'applique qu'à la communication de données en provenance d'une autorité publique fédérale⁴⁸.

g. Délai de conservation

93. 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. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il convient de déterminer et indiquer 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 catégories de données.

94. L'article 29, §5, de l'avant-projet prévoit à cet égard que « *les données à caractère personnel récoltées en vue de :*

1° la réalisation de la finalité visée au paragraphe 2, 1° sont conservées au maximum 5 ans ;

2° la réalisation de la finalité visée au paragraphe 2, 2° sont conservées au maximum 10 ans ;

3° la réalisation de la finalité visée au paragraphe 2, 3° sont conservées au maximum 30 ans. »

95. Interrogé quant au caractère nécessaire de la durée de chacun de ces délais de conservation, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit en ce qui concerne la finalité visée au 1°:

« Il est prévu de conserver les données à caractère personnel récoltées dans le cadre de la création d'échantillons de population et la prise de contact y afférente en vue de la réalisation d'enquêtes le temps nécessaire à la création de l'échantillon et à la réalisation de la collecte des données auprès des personnes sélectionnées et au maximum durant 1,5 an. Vu l'obsolescence rapide de ces données (déménagements principalement), ce délai sera très souvent bien moindre.

Cependant les données à caractère personnel permettant de contacter les personnes reprises dans l'échantillon et ayant accepté de participer à l'enquête seront conservées le temps nécessaire à la réalisation de l'enquête

⁴⁸ L'obligation de conclure un protocole est une obligation additionnelle de droit belge découlant de l'article 20 de la LTD et liée au principe de responsabilité (*accountability*), voir la recommandation de l'Autorité n° 02/2020 du 31 janvier 2020, « La portée de l'obligation de conclure un protocole afin de formaliser les communications de données à caractère personnel en provenance du secteur public fédéral », disponible via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-02-2020.pdf>

pour laquelle l'échantillon a été créé. Ce délai étant nécessaire d'une part, dans le cas d'enquêtes annuelles nécessitant des contrôles de validation des réponses et des contrôles qualité du travail des sous-traitants dans les mois suivant la fin de la collecte des données, et, d'autre part, dans le cas où un panel de répondants est constitué (répondants identiques pour plusieurs enquêtes). Cela permet d'évaluer les évolutions en termes de mobilité et de sécurité routière, en reproduisant les mêmes enquêtes, avec les mêmes échantillons et à intervalles de temps déterminés (par exemple après 2 ans).

Ce dernier délai peut toutefois aller jusqu'à 5 ans, justifiant la durée de conservation indiquée pour cette première finalité. »

96. Il a répondu ce qui suit en ce qui concerne les finalités visées au 2° et 3° :

« (...) l'évolution des comportements de déplacements s'accélère. Les enquêtes qui sont menées à ce sujet sont parfois mises à jour sur des périodicités dépassant les dix ans, périodicité insuffisante et que Bruxelles Mobilité souhaite réduire grâce à des enquêtes plus fréquentes, voire continues. A côté de cela, le Plan Régional de Mobilité est également mis à jour tous les dix ans. Néanmoins, une évaluation de la mise en œuvre du plan et de ses impacts est nécessaire de manière à adapter les actions si nécessaire. Dans ce contexte, Bruxelles Mobilité doit pouvoir conserver certaines microdonnées ou données pseudonymisées (selon les cas) sur de longues périodes pour permettre des comparaisons suffisamment fiables. Des données complètement anonymisées ne permettent parfois plus de pouvoir comparer entre eux des résultats d'enquêtes longues et couteuses parce que le découpage géographique ou certaines variables sont groupés différemment d'une enquête à l'autre. Dans certains cas, une pondération différente a été appliquée d'une enquête à l'autre ce qui empêche également des comparaisons fiables. Pour certains types de données (ex. : enquêtes de déplacements), il s'agit donc d'une nécessité ».

97. En ce qui concerne le délai de conservation de 5 ans afin de créer des échantillons de population, l'Autorité constate que celui-ci est déterminé de manière générale, en ne tenant pas compte des différentes catégories de données visées. Or, l'Autorité estime qu'il y a lieu de prévoir un délai de conservation moindre pour les données des personnes qui ont refusé de participer à l'enquête et qui devraient, en principe, ne pas être conservées plus longtemps que ce qui est nécessaire au contrôle/à la validation de l'enquête pour laquelle la demande de création d'échantillon a été réalisée. En ce qui concerne les données relatives aux personnes qui ont participé à l'enquête et les données de contact de celles-ci, l'Autorité prend acte des informations complémentaires mais recommande à l'auteur de l'avant-projet de les insérer dans l'exposé des motifs afin de contribuer à la transparence et à la prévisibilité de la conservation des données.

98. En ce qui concerne le délai de conservation de 10 ans des données collectées afin de réaliser des études, des enquêtes et la mise en place d'outils, l'Autorité comprend qu'un tel délai paraît nécessaire eu égard au fait que le plan régional de mobilité est mis à jour tous les dix ans et qu'une évaluation de la mise en œuvre du plan et de ses impacts est nécessaire de manière à adapter les actions si nécessaire. Il est cependant recommandé d'indiquer cette explication dans l'exposé des motifs afin de contribuer à la transparence et à la prévisibilité de ce traitement de données.

99. En ce qui concerne le délai de conservation de 30 ans des données collectées afin de produire des recherches scientifiques, historiques et statistiques, l'Autorité rappelle que les données conservées en vue de la production de recherches scientifiques, historiques et statistiques peuvent être conservées pour une durée plus longue pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises (de préférence l'anonymisation). L'Autorité estime que les informations complémentaires ne permettent pas de comprendre la raison pour laquelle un délai de conservation de 30 ans est nécessaire au regard des finalités visées dans la mesure où l'évolution des comportements des déplacements s'accélère et où l'intention de l'avant-projet est de réaliser des enquêtes de manière plus fréquente. L'Autorité invite dès lors l'auteur de l'avant-projet à justifier dans l'exposé des motifs le caractère nécessaire du délai de conservation de 30 ans.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

Estime que les adaptations suivantes s'imposent dans l'avant-projet :

- clarifier et préciser les finalités des traitements de données envisagés à la lumière des observations formulées aux points 26 à 31 ;
- procéder à une analyse du caractère nécessaire et proportionné de la mise à disposition de Bruxelles Mobilité de données issues de plusieurs sources de données afin de réaliser des analyses, de mettre en place des « outils » et de produire des recherches scientifiques, historiques et statistiques et le justifier, le cas échéant, dans l'exposé des motifs (points 32 à 35) ;
- démontrer et justifier le caractère nécessaire et proportionné de la réalisation de recherches scientifiques, historiques et statistiques eu égard aux observations émises au point 38 ;
- préciser les sources authentiques de données consultées pour la constitution d'échantillons de population par tirage au sort (point 41) et justifier le caractère nécessaire du recours à chaque source de données concernée (point 43) ;
- encadrer les modalités de réalisation de échantillons de population (point 46) et préciser les critères de qualité requis pour le tirage au sort conformément au point 47) ;
- mentionner les sources de données consultées afin de réaliser des analyses, de mettre en place des « outils » et de produire des recherches scientifiques, historiques et statistiques (point 51) et justifier le caractère nécessaire du recours à chaque source de données consultée (point 52) ;
- déterminer explicitement quelles catégories de données est/sont utilisées à quelle(s) fin(s) (point 56) ;

- démontrer le caractère nécessaire et pertinent de chaque catégorie de données au regard de chacune des finalités visées (point 57) ;
- omettre le terme « au maximum » à l'article 29, §3 (point 59) ;
- revoir la détermination de chaque catégorie de données à la lumière des observations formulées aux points 60 à 71 et justifier dans l'exposé des motifs le caractère nécessaire et pertinent de chaque catégorie de donnée au regard de charge finalité poursuivie (point 72) ;
- insérer dans l'exposé des motifs des informations quant aux stratégies d'anonymisation susceptibles d'être envisagées (point 77) ;
- spécifier que seules des données agrégées au niveau de « small cells », géographique ou groupe de personne, peuvent être partagées avec Bruxelles Mobilités et ensuite couplées avec des données provenant d'autres bases de données (points 56 et 81) ;
- indiquer la taille minimale des « small cells » de l'unité d'analyse visé (point 82) ;
- déterminer les catégories de destinataires des données à caractère personnel concernées (point 88) ;
- indiquer la finalité poursuivie ainsi que les catégories de données visées par la communication ultérieure aux catégories de destinataires en cause et s'assurer que cette communication constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les objectifs visés à l'article 23 du RGPD si cette communication poursuit des finalités autres que la recherche scientifique ou historique ou l'étude statistique (point 89) ;
- prévoir un délai de conservation inférieur à 5 ans pour les données des personnes qui ont refusé de participer à l'enquête (point 97) ;
- insérer dans l'exposé des motifs la raison pour laquelle le délai de conservation de 10 ans des données collectées afin de réaliser des études, des enquêtes et la mise en place d' « outils » est nécessaire (point 98) ;
- justifier dans l'exposé des motifs le caractère nécessaire d'un délai de conservation de 30 ans des données collectées afin de produire des recherches scientifiques, historiques et statistiques (point 99).

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