



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 04/2021 du 15 janvier 2021

Objet: Demande d'avis concernant une proposition de décret relatif au cyclopartage en flotte libre et modifiant les articles 4 et 12 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales (CO-A-2020-140).

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

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

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

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

Vu la demande d'avis de Monsieur Jean-Claude Marcourt, Président du Parlement wallon, reçue le 18/11/2020;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 15 janvier 2021, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Président du Parlement wallon, Monsieur Jean-Claude Marcourt (ci-après "le demandeur"), a sollicité, le 18 novembre 2020, l'avis de l'Autorité sur une proposition de décret relatif au cyclopartage en flotte libre et modifiant les articles 4 et 12 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales (ci-après "la Proposition").
2. La Proposition vise à soumettre le cyclopartage¹ en flotte libre², comme des trottinettes partagées, à une obligation de licence (article 2 de la Proposition).
3. Les auteurs de la Proposition estiment que le cyclopartage en flotte libre, lorsqu'il n'est pas régulé, exerce une pression sur l'espace public et sur les différents usagers de celui-ci. Soumettre l'exploitation d'un service de cyclopartage en flotte libre à l'obtention d'une licence devrait permettre, aux yeux des auteurs de la Proposition, *"de concilier les avantages du cyclopartage avec l'espace public, la sécurité routière, la santé publique et l'environnement, ainsi qu'avec la protection des consommateurs et ce afin de promouvoir le développement raisonné du cyclopartage en flotte libre"*³.
4. L'Autorité s'est déjà prononcée sur une précédente proposition de décret - par ailleurs très largement inspirée du cadre normatif bruxellois⁴ - ayant le même objet⁵, dans son avis n°06/2020 du 17 janvier 2020⁶.
5. Cette précédente proposition comportait deux dispositions ayant un impact sur la protection des données à caractère personnel. Il s'agissait des articles 3 et 13, sur lesquels portait d'ailleurs

¹ L'article 1^{er}, 5^o de la Proposition définit la notion de "cyclopartage" comme un *"service où des véhicules de cyclopartage sont mis à disposition de plusieurs utilisateurs pour des déplacements occasionnels, où le véhicule de cyclopartage est entreposé, après chaque usage, pour un autre utilisateur"*. L'article 1^{er}, 11^o de la Proposition définit les véhicules concernés de manière en renvoyant aux articles pertinents du Code de la route.

² La notion de "cyclopartage en flotte libre" est définie à l'article 1^{er}, 6^o de la Proposition comme une *"forme de cyclopartage où les véhicules de cyclopartage sont mis à disposition des utilisateurs notamment sur la voie publique, et où le début et la fin de la période de location des véhicules de cyclopartage ne sont pas uniquement autorisés dans les parkings réservés"*.

³ Voyez les développements de la Proposition (*Doc. parl. W.*, 339/1, 18 novembre 2020, sess. ord. 2020-2020, p. 3)

⁴ Les auteurs de la Proposition indiquent, en effet, dans les développements que la Proposition que celle-ci est très largement inspirée du cadre normatif bruxellois, à savoir l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile. Cette ordonnance a été exécutée dans un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 janvier 2019 portant exécution de l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative au partage de modes transports en flotte libre constituant une alternative à la voiture. Soulignons que l'Autorité n'a pas été saisie de demande d'avis portant sur les projets qui sont devenu l'ordonnance du 29 novembre 2018 et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 janvier 2019

⁵ Proposition de décret relatif aux modes de transports doux et partagés en flotte libre et modifiant les articles 4 et 12 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locale, *Doc. parl. W.*, 65/1, 8 novembre 2019, sess. ord. 2019-2020, au sujet de laquelle le demandeur avait sollicité l'avis de l'Autorité en date du 26 novembre 2019

⁶ <https://autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-06-2020.pdf>

explicitement la demande d'avis⁷. L'Autorité va donc examiner ci-après s'il a été tenu compte des remarques qu'elle avait émises à cette occasion.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

6. L'article 2 de la proposition introduit l'obligation de détention d'une licence pour l'organisation d'un service de cyclopartage en ces termes :

« Aucun opérateur ne peut organiser, sans licence, un service de cyclopartage en flotte libre sur le territoire de la Région wallonne.

Le Gouvernement fixe la procédure pour l'introduction, l'examen, l'octroi et le renouvellement des licences. »

7. L'article 3 de la Proposition stipule que *« le Gouvernement fixe les conditions générales d'obtention d'une licence pour le cyclopartage en flotte libre »*. Il est précisé que ces conditions portent, entre autres, sur *"la protection de la vie privée des utilisateurs, à savoir l'usage de leurs données personnelles par les opérateurs"* (article 3, § 1^{er}, alinéa 2, i) de la Proposition), sur *« la disponibilité des données numériques et le partage de ces données »* (article 3, § 1^{er}, alinéa 2, j) de la Proposition) et sur *« la transmission sans frais et à intervalles réguliers à la commune et au Gouvernement des données agrégées et anonymisées concernant l'usage des véhicules de cyclopartage en flotte libre »* (article 3, § 1^{er}, alinéa 2, k) de la Proposition).
8. La version précédente du décret prévoyait quant à elle que ces conditions portaient, entre autres, sur *"la protection de la vie privée des utilisateurs, à savoir l'usage de leurs données personnelles par les opérateurs"* (article 3, § 1^{er}, alinéa 2, e)) et sur *"l'acquisition de connaissances sur l'impact du cyclopartage en termes de mobilité"* (article 3, § 1^{er}, alinéa 2, f)). Un article 13 ajoutait que *« sans préjudice de la [LTD] et du [RGPD], l'opérateur met sans frais à disposition de la commune et du Gouvernement l'information en temps réel sur l'usage des véhicules de cyclopartage. Le Gouvernement fixe la procédure selon laquelle l'alinéa précédent est exécuté »*.

A. La protection de la vie privée des utilisateurs (article 3, § 1^{er}, alinéa 2, i) de la Proposition)

9. L'Autorité se réfère à son avis 06/2020 précité et rappelle que lorsque le Gouvernement fixera les conditions générales d'obtention d'une licence, il devra veiller à respecter **l'interdiction de retranscription du RGPD dans le droit interne**. Un tel procédé est, en effet, interdit par le droit

⁷ Comme cela ressortait du cadre III.3 du formulaire de demande d'avis relatif à un projet de texte normatif.

européen parce qu'il pourrait "(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur"⁸.

10. Dans la précédente version de la proposition, l'article 3, §2 in fine prévoyait que « *le Gouvernement fixe la procédure d'octroi de licence par le collège communal* »⁹ alors que l'article 4 de l'actuelle Proposition prévoit quant à lui que la décision d'octroi d'une licence à un opérateur appartient au Gouvernement (§1^{er}, alinéa 2) et que les décisions d'octroi font l'objet d'une notification aux communes¹⁰ (§2).
11. Par conséquent, lorsque le Gouvernement exécutera l'article 3 § 1^{er}, alinéa 2, i) de la Proposition, il pourra par exemple inviter les opérateurs à effectuer une autoévaluation périodique du respect de la réglementation relative à la vie privée¹¹.

B. La disponibilité des données numériques et le partage de ces données (article 3, § 1^{er}, alinéa 2, j) de la Proposition)

12. L'Autorité invite le demandeur à définir la notion de « *donnée numérique* » et à préciser si cette notion est susceptible de comprendre des données à caractère personnel ou non.
13. Pour le surplus, l'Autorité constate que le commentaire relatif à l'article 3 de l'actuelle Proposition cite explicitement l'avis 06/2020¹² et notamment le fait que « *si le Gouvernement impose des obligations en matière d'open data et de data sharing dans l'arrêté d'exécution, il devra veiller à ce que celles-ci soient conformes à la réglementation en vigueur en matière de protection des données* ». L'Autorité s'en réjouit et rappelle qu'en fonction du type de données visées¹³, ces obligations en matière d'open

⁸ CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

⁹ Doc. parl. W., 65/1, *op. cit.*

¹⁰ Le commentaire relatif à cet article précise « *par voie de circulaire* » (Doc. parl. W., 339/1, *op. cit.*, p. 7)

¹¹ L'Autorité rappelle que les normes ISO de la famille 27000 peuvent servir de référence en la matière. Toutefois, l'Autorité considère que, compte-tenu du marché concerné et dès lors que les dispositions du RGPD s'imposent à l'ensemble des opérateurs, l'effet anti-concurrentiel induit par l'obligation généralisée de démontrer le respect de ces normes ISO, serait disproportionné par rapport aux bénéfices potentiels pour les citoyens dont les données sont traitées.

¹² « *On ne retrouve, par contre, pas de trace des obligations en matière d'open data et de data sharing dans le texte même de la Proposition. L'Autorité souhaite attirer l'attention sur le fait que si des obligations en matière d'open data et de data sharing étaient effectivement imposées aux opérateurs, il conviendra de veiller à ce que celles-ci soient conformes à la réglementation en vigueur en matière de protection des données. Si le Gouvernement impose des obligations en matière d'open data et de data sharing dans l'arrêté d'exécution, il devra veiller à ce que celles-ci soient conformes à la réglementation en vigueur en matière de protection des données* » (Doc. parl. W., 339/1, *op. cit.*, p. 7)

¹³ Comme indiqué au point 13 de l'avis 06/2020 : « *aux termes de l'article 4.1 du RGPD, la géolocalisation d'un véhicule en cyclopartage peut, dans certaines circonstances, être une donnée à caractère personnel, si cette donnée se rapporte à une personne physique identifiée ou identifiable. L'Autorité rappelle que la notion de "personne physique identifiable" est définie à l'article 4.1 du RGPD comme "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,*

data et de data sharing sont susceptibles d'impliquer une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Le cas échéant, cela impliquera que les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel devront être mentionnés dans le décret et non dans un arrêté. Ces éléments essentiels sont : la (les) finalité(s) précise(s)¹⁴, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données¹⁵, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées¹⁶ et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées, la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

C. La transmission sans frais et à intervalles réguliers à la commune et au Gouvernement des données agrégées et anonymisées concernant l'usage des véhicules de cyclopartage en flotte libre (article 3, § 1^{er}, alinéa 2, k) de la Proposition)

14. L'article 13 de la proposition initiale était libellé comme suit :

« Sans préjudice de la [LTD] et du [RGPD], l'opérateur met sans frais à disposition de la commune et du Gouvernement l'information en temps réel sur l'usage des véhicules de cyclopartage ». Cette disposition délègue au Gouvernement le soin de "[fixer] la procédure selon laquelle [cette mise à disposition d'informations] est exécuté[e] ».

15. A l'occasion de son avis 06/2020 précité, l'Autorité avait estimé que la mise à disposition en temps réel n'apparaissait pas comme nécessaire au regard de la finalité poursuivie¹⁷.

16. L'Autorité constate à présent que l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, k) de la Proposition intègre la reformulation suggérée à cette occasion (« *Le Gouvernement fixe les conditions générales d'obtention d'une licence pour cyclopartage en flotte libre. Ces conditions portent sur (...) la transmission sans frais et à intervalles réguliers à la commune et au Gouvernement des données agrégées et anonymisées concernant l'usage des véhicules de cyclopartage en flotte libre* »). L'Autorité s'en réjouit, mais souhaite formuler, à cet égard, les deux observations suivantes :

culturelle ou sociale". Ainsi s'il est possible d'établir un lien, fût-ce indirect, entre une personne physique et la géolocalisation d'un véhicule en cyclopartage, cette donnée de géolocalisation constitue une donnée à caractère personnel au sens du RGPD ».

¹⁴ Voir également l'article 6.3) du RGPD.

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

¹⁶ 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.

¹⁷ *Op. cit.*, point 16

1) Principe de finalité

17. A l'occasion de son avis 06/2020 précité, l'Autorité avait reconnu que la mesure poursuivait un objectif d'intérêt général, dès lors qu'elle visait, aux termes des développements de la proposition initiale, à « *permettre aux autorités publiques, régionales comme communales, d'adapter leur politique de manière cohérente* »¹⁸.
18. Toutefois, l'Autorité constate à présent que tant le commentaire de l'article 3 de l'actuelle Proposition que la Proposition elle-même sont muets quant à la finalité de la mesure. S'agissant d'un élément essentiel du traitement à l'aune duquel les traitements de données nécessaires pour l'atteindre doivent pouvoir se déduire, pour autant qu'il y ait effectivement traitement de données à caractère personnel¹⁹, l'Autorité insiste pour que la Proposition soit revue sur ce point.

2) Anonymisation

19. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'il existe une différence entre des 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* » et 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 26²⁰.
20. En effet, eu égard à la définition de donnée à caractère personnel telle que figurant à l'article 4, 1) du RGPD²¹, il est possible que la simple omission de l'identité (nom et prénom) des utilisateurs ne suffise pas à anonymiser les données concernées en vue de leur communication aux autorités publiques. Or, le traitement de données, même pseudonymisées, doit être considérée comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.

¹⁸ Doc. Parl, parl. W., 65/1, *op. cit.*, p. 7.

¹⁹ Voy. le commentaire relatif à l'anonymisation *in* *fa*

²⁰ *Op. cit.*, point 6 ; Pour plus d'informations, voir la ligne directrice WP216, 2.2.3, p. 10 du Groupe 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinionrecommendation/files/2014/wp216_en.pdf (uniquement disponible en anglais)

²¹ 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* ».

21. Il résulte de ce qui précède que, si c'est bien de pseudonymisation (et non d'anonymisation) qu'il est question :

- il conviendra de se référer au rapport de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatif aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation²² ;
- et ce traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière²³.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

recommande :

- de définir la notion de « donnée numérique » et de préciser si des données à caractère personnelle sont susceptibles d'être visées par cette notion (point 12) ;
- à moins que les données ne fassent l'objet d'une réelle anonymisation, de mentionner explicitement dans la Proposition que la transmission des données à la commune et au Gouvernement est réalisée avec pour la finalité, par exemple, « *de permettre aux autorités publiques, régionales comme communales, d'adapter leur politique de manière cohérente* » (points 17 et 18) ;

attire l'attention du demandeur sur les aspects suivants :

- lorsque le Gouvernement fixera les conditions générales d'obtention d'une licence, il veillera à respecter l'interdiction de retranscription du RGPD dans le droit interne (points 9 à 11) ;
- si le Gouvernement impose des obligations en matière d'*open data* et de *data sharing* via un arrêté d'exécution, il devra veiller à ce que celles-ci soient conformes à la réglementation en vigueur en matière de protection des données ; le cas échéant, les éléments essentiels du

²² ENISA, version française de novembre 2019, https://www.enisa.europa.eu/publications/pseudonymisation-techniques-and-best-practices_fr

²³ 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.

traitement de données à caractère personnel devront être mentionnés dans le décret lui-même (point 13) ;

- les conditions d'une réelle anonymisation et les conséquences en matière de respect des dispositions du RGPD en cas de recours à la pseudonymisation (points 19 à 21).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances