



**Avis n° 06/2020 du 17 janvier 2020**

**Objet: Demande d'avis concernant une 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<sup>er</sup> avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales (CO-A-2019-210).**

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 du Président du Parlement wallon, Monsieur Jean-Claude Marcourt, reçue le 26 novembre 2019 ;

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

Émet, le 17 janvier 2020, 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 26 novembre 2019, l'avis de l'Autorité sur une 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<sup>er</sup> avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales (ci-après "la Proposition").
2. La Proposition vise à soumettre le cyclopartage<sup>1</sup> en flotte libre<sup>2</sup>, comme des trottinettes partagées, à une obligation de licence (article 2 de la Proposition). Les auteurs de la proposition estiment, en effet, 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*"<sup>3</sup>.
3. La Proposition, qui est très largement inspirée du cadre normatif bruxellois<sup>4</sup>, comporte deux dispositions ayant un impact sur la protection des données à caractère personnel. Il s'agit des articles 3 et 13, sur lesquels porte d'ailleurs explicitement la demande d'avis<sup>5</sup>.
4. 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<sup>er</sup>, alinéa 2, e) de la Proposition) et sur "*l'acquisition de connaissances sur l'impact du cyclopartage en termes de mobilité*" (article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, f) de la Proposition).
5. L'article 13 de la Proposition prévoit 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*

<sup>1</sup> L'article 2, 4<sup>o</sup> 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*". Les véhicules de cyclopartage sont, comme l'expliquent les développements de la Proposition, "*les véhicules qui peuvent être entreposés en dehors de la chaussée conformément au Code de la route*". L'article 1<sup>er</sup> de la définition les définit de manière plus précise en renvoyant aux articles pertinents du Code de la route.

<sup>2</sup> La notion de "cyclopartage en flotte libre" est définie à l'article 2, 5<sup>o</sup> 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*".

<sup>3</sup> Voyez les développements de la Proposition (*Doc. Parl.*, Parl. Wallon, sess. ord. 2019-2020, n<sup>o</sup> 65/1, p. 3)

<sup>4</sup> 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 devenus l'ordonnance du 29 novembre 2018 et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 janvier 2019

<sup>5</sup> Comme cela ressort du cadre III.3 du formulaire de demande d'avis relatif à un projet de texte normatif.

des véhicules de cyclopartage. Le Gouvernement fixe la procédure selon laquelle l'alinéa précédent est exécuté<sup>1</sup>.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS**

### **A. La protection de la vie privée des utilisateurs et autres conditions d'octroi d'une licence à un opérateur de service de cyclopartage en flotte libre (article 3 de la Proposition)**

6. L'article 3 § 1<sup>er</sup>, e) de la Proposition prévoit que "*la protection de la vie privée des utilisateurs, à savoir l'usage de leurs données personnelles par les opérateurs*" est un des éléments sur lesquels doivent porter les conditions générales d'obtention d'une licence pour cyclopartage en flotte libre.
7. L'Autorité attire l'attention sur le fait 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 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*"<sup>6</sup>. Il s'ensuit que lorsque le Gouvernement exécutera l'article 3 § 1<sup>er</sup>, e) de la Proposition, il ne pourra se contenter d'indiquer que les opérateurs sont tenus de respecter la réglementation en matière de protection des données à caractère personnel. Le Gouvernement pourra, par contre, imposer à l'autorité chargée de délivrer la licence (en l'occurrence le collège communal) de vérifier que les opérateurs respectent bien la réglementation en matière de protection des données, en particulier les principes fondamentaux relatifs aux traitements de données à caractère personnel qui sont consacrés par le RGPD. En d'autres termes, le Gouvernement pourra prévoir que le collège communal devra, avant d'accorder une licence, examiner si la politique de confidentialité des opérateurs respecte, notamment, le principe de licéité, loyauté et transparence, le principe de limitation des finalités, le principe de minimisation et d'exactitude des données traitées, le principe de limitation de la conservation des données traitées et le principe d'intégrité et de confidentialité des données traitées.
8. L'article 3 § 1<sup>er</sup>, f) de la Proposition prévoit que "*l'acquisition de connaissances sur l'impact du cyclopartage en termes de mobilité*"<sup>1</sup> est un autre élément sur lequel doivent porter les conditions générales d'obtention d'une licence pour cyclopartage en flotte libre. Dans le commentaire de l'article 3, les auteurs de la Proposition soulignent que le Gouvernement pourra, par exemple, imposer, à ce titre, "*certaines obligations en matière d'open data et de data sharing*" ou "*la mesure de reporting*

---

<sup>6</sup> 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.

*des données d'utilisation par les opérateurs aux communes et à la Région*". L'article 13 de la Proposition développe cette obligation de *reporting* vers les communes et la Région (voyez ci-dessous pour les commentaires de l'Autorité à ce sujet). 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.

### **B. La mise à disposition d'informations en temps réel sur l'usage des véhicules de cyclopartage (articles 3 et 13 de la Proposition)**

9. L'article 13 de la Proposition crée une obligation de *reporting*, ou plus exactement, de mise à disposition d'informations sur l'usage des véhicules de cyclopartage. Il prévoit, en effet, 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*". Cette disposition délègue au Gouvernement le soin de "[fixer] *la procédure selon laquelle [cette mise à disposition d'informations] est exécuté[e]*".
10. L'Autorité a plusieurs remarques fondamentales à formuler à propos de cette disposition.
  - i) *Quant à la notion de données à caractère personnel*
11. Dans le commentaire de l'article 13, les auteurs de la Proposition indiquent que les données qui seront transmises aux communes et au Gouvernement ne seront pas des données à caractère personnel, car il s'agira uniquement de données de géolocalisation des véhicules de cyclopartage en flotte libre<sup>7</sup>.
12. L'Autorité constate toutefois que le texte de l'article 13 de la Proposition n'est pas aussi restreint puisqu'il mentionne "*l'information [...] sur l'usage des véhicules de cyclopartage*". Cette expression peut viser bien d'autres données que la seule géolocalisation des véhicules de cyclopartage, dont certaines pourraient assurément être des données à caractère personnel.
13. Par ailleurs, l'Autorité souligne qu'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*

---

<sup>7</sup> *Doc. Parl*, Parl. Wallon, sess. ord. 2019-2020, n° 65/1, p. 7.

*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*". 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. Elle doit donc être traitée conformément à la réglementation en vigueur relative à la protection des données à caractère personnel, en particulier le RGPD et la LTD.

*ii) Quant à la nécessité de la mesure*

14. L'Autorité rappelle qu'un traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit à la protection de la vie privée, qui est consacré par les articles 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après "CEDH") et 22 de la Constitution. Ce droit n'est toutefois pas absolu. Les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais ils exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit<sup>8</sup>. L'Autorité rappelle que l'exigence de proportionnalité requiert la réunion de trois conditions cumulatives. Premièrement, le traitement doit permettre d'atteindre l'objectif poursuivi. Deuxièmement, il doit être nécessaire pour atteindre cet objectif, c'est-à-dire qu'il doit représenter la voie la moins attentatoire au droit à la protection de la vie privée. Enfin, le traitement doit être proportionné au sens strict, c'est-à-dire qu'il ne doit pas causer au droit à la protection de la vie privée un préjudice disproportionné par rapport au bénéfice qu'en tire l'intérêt général.
15. La mesure qui consiste à imposer aux opérateurs de service de cyclopartage en flotte libre de mettre, sans frais, à la disposition des communes et du Gouvernement l'information en temps réels sur l'usage des véhicules de cyclopartage vise, aux termes des développements de la Proposition, à "*permettre aux autorités publiques, régionales comme communales, d'adapter leur politique de manière cohérente*"<sup>9</sup>. Le traitement de données à caractère personnel qui découle de la mise en œuvre de cette mesure poursuit bien un objectif d'intérêt général.
16. L'Autorité constate toutefois que cette mesure n'est, par contre, **pas nécessaire pour atteindre l'objectif qu'elle poursuit**. En effet, l'Autorité n'aperçoit pas – et les auteurs de la Proposition ne le démontrent pas – pourquoi il est nécessaire de transmettre **en temps réel** des informations sur l'usage des véhicules de cyclopartage aux autorités publiques pour leur permettre d'adapter de manière cohérente leurs politiques publiques. Cet objectif légitime peut être atteint par des mesures moins

<sup>8</sup> Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voyez, par exemple, C.C, arrêt du 4 avril 2019, n° 49/2019.

<sup>9</sup> *Doc. Parl*, Parl. Wallon, sess. ord. 2019-2020, n° 65/1, p. 7.

attentatoires au droit à la protection de la vie privée. Par exemple, une transmission, à intervalles réguliers, de données agrégées et "anonymisées"<sup>10</sup> concernant l'usage des véhicules de cyclopartage en flotte libre aux autorités publiques devrait permettre à ces autorités d'acquérir des connaissances quant à l'impact du cyclopartage en termes de mobilité pour qu'elles puissent ensuite adopter (et adapter de manière cohérente) leurs politiques<sup>11</sup>. Les auteurs de la Proposition doivent donc revoir, et limiter, la portée de l'obligation faite aux opérateurs de mettre à disposition de la commune et du Gouvernement l'information en temps réel sur l'usage des véhicules de cyclopartage. Il convient, en effet, de préciser, dans le texte de la Proposition, que seules des informations agrégées et anonymisées relatives à l'usage des véhicules de cyclopartage seront mises à la disposition de la commune et du Gouvernement.

17. A partir du moment où la Proposition doit être adaptée afin de prévoir que seules des données anonymes concernant l'usage des véhicules de cyclopartage peuvent être communiquées aux communes et au Gouvernement, ce traitement de données ne rentre plus dans le champ d'application du RGPD.

## **PAR CES MOTIFS,**

### **L'Autorité**

### **Estime que les auteurs de la Proposition doivent apporter les modifications suivantes au Projet :**

- Limiter la portée de l'obligation des opérateurs de mettre, sans frais, à disposition des communes et du Gouvernement à des informations relatives à l'usage des véhicules de cyclopartage qui ont été agrégées et anonymisées (cons. 16)

---

<sup>10</sup> Données anonymes : informations qui ne peuvent pas être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable (article 4.1) du RGPD, *a contrario*).

<sup>11</sup> C'est, en tout cas, la voie suivie par la Région de Bruxelles-Capitale concernant la transmission de données qui étaient (avant leur anonymisation des données à caractère personnel). Voyez l'article 6 § 3 de l'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, lequel dispose que "*Chaque trimestre, l'opérateur rapportera les données anonymisées suivantes à l'administration : Les itinéraires empruntés par les utilisateurs ; Les lieux où les véhicules en cyclopartage sont retirés et déposés ; Le nombre d'utilisateurs, des itinéraires parcourus et des véhicules en cyclopartage sur base horaire, journalière, hebdomadaire et mensuelle. Les opérateurs pouvant démontrer qu'il est techniquement impossible de rassembler les données susmentionnées, peuvent obtenir une exemption de cette obligation auprès de l'administration pour les données dont ils peuvent démontrer que la collecte est techniquement impossible*".

**Attire l'attention sur les éléments 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 (cons. 7)
- 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 (cons. 8)

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances