



Avis n° 43/2016 du 20 juillet 2016

Objet: Projet du Service public fédéral Mobilité et Transports de récolte de données de localisation en matière de flux de personnes sur le territoire belge (CO-A-2016-028)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après la « Commission ») ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la « LVP »), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'information du Service public fédéral (SPF) Mobilité et Transports (ci-après le « demandeur ») reçue le 24 février 2016 ;

Vu les informations complémentaires demandées par la Commission suite à sa séance du 8 juin 2016 et les réponses apportées par le demandeur ;

Vu la séance du 29 juin 2016 au cours de laquelle la Commission a décidé de postposer le dossier à sa prochaine séance afin d'éclaircir certains points ;

Vu le rapport de Monsieur Stefan Verschuere ;

Émet, le 20 juillet 2016, l'avis suivant :

Remarque préliminaire

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016¹.

Le Règlement, couramment appelé GDPR (General Data Protection Regulation), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et sera automatiquement d'application deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie qu'à partir du 24 mai 2016 et pendant le délai de deux ans de mise en application, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part une obligation négative, appelée « devoir d'abstention ». Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) d'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

A. Objet et contexte de la demande

1. Le demandeur a le projet de passer un marché public ayant pour objet la récolte, via les technologies de l'information et de la communication, de données relatives aux flux de personnes sur l'ensemble du territoire belge, quel que soit le moyen de transport utilisé, en vue de gérer les flux de personnes.

¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

2. Il a rempli à ce sujet un formulaire de contact sur le site web de la Commission afin que le secrétariat analyse son projet et l'informe quant à la compatibilité d'un tel marché avec la réglementation relative à la vie privée.
3. Étant donné l'ampleur du projet et les questions qu'il soulève en termes de protection des données à caractère personnel, le Comité directeur du Secrétariat de la Commission a décidé de soumettre le projet du demandeur à l'avis de la Commission.

B. Examen du projet

4. La Commission note que les données que le demandeur souhaite récolter au moyen d'un marché public peuvent être obtenues auprès des opérateurs de télécommunications ou éventuellement de prestataires de services de la société de l'information qui fournissent à leurs utilisateurs des services de localisation sur la base d'une combinaison de données de stations de base, GPS et wifi².
5. Les données de localisation constituent des données à caractère personnel dès lors que les informations sont susceptibles de concerner une personne identifiée ou identifiable au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er} de la LVP. Leur traitement, notamment ultérieur, est soumis aux dispositions de la LVP.
6. La Commission rappelle que les opérateurs de télécommunications font l'objet d'une réglementation spécifique quant à l'utilisation des données de localisation. L'article 123 de la loi du 13 juin 2005 *relative aux communications électroniques* (ci-après la « LCE ») ne permet, sans préjudice de l'application de la LVP, le traitement initial des données de localisation par les opérateurs de réseaux mobiles que lorsqu'elles ont été rendues anonymes ou que le traitement s'inscrit dans le cadre de la fourniture d'un service à données de trafic ou de localisation. Dans cette dernière hypothèse, il s'agit de la fourniture d'un service à valeur ajoutée au bénéfice de l'utilisateur et soumis à son consentement préalable informé.
7. La Commission fait remarquer qu'il ne peut toutefois pas être question d'un traitement par les opérateurs de données de localisation anonymisées au sens de l'article 123 de la LCE étant donné que le marché suppose précisément la réalisation d'un couplage entre des données de localisation et des données clients (le demandeur souhaite en effet obtenir des tableaux anonymisés sur la

² V. notamment l'avis du Groupe de travail « article 29 » sur la protection des données 13/2011 du 16 mai 2011 sur les services de géolocalisation des dispositifs mobiles intelligents, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp185_fr.pdf.

base d'une banque de données reprenant comme variables le sexe, l'âge et le caractère actif). Un tel couplage doit dès lors trouver un fondement dans un des fondements énoncés à l'article 5 de la LVP.

8. Pour les autres prestataires de services, étant donné le caractère sensible des données de localisation, la Commission soutient que le consentement préalable en connaissance de cause est le principal motif conférant un caractère légitime au traitement initial de données quand il s'agit du traitement des emplacements d'un dispositif mobile intelligent dans le contexte des services de la société de l'information³.
9. Les données que le SPF Mobilité et Transports souhaite recevoir requièrent un traitement ultérieur des données de localisation traitées initialement par les opérateurs et autres prestataires de services. Dans le cadre de ce traitement, la Commission considère que le demandeur doit être considéré comme responsable du traitement et les opérateurs et autres prestataires de services comme sous-traitants.
10. La Commission rappelle que, suivant l'article 4, § 1^{er}, 2° de la LVP, les données à caractère personnel ne peuvent pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec les finalités primaires pour lesquelles elles ont été collectées, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables.
11. A défaut de telles dispositions légales et réglementaires applicables et tenant notamment compte de la nature sensible des données concernées, la Commission estime que la finalité spécifique du traitement envisagé par le demandeur ne peut entrer dans les attentes raisonnables de l'utilisateur.
12. Cela étant, selon la même disposition précitée, un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible lorsqu'il est effectué conformément aux conditions fixées au chapitre II de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la LVP.
13. La Commission peut en l'espèce admettre que la finalité ultérieure poursuivie par le SPF Mobilité et Transports puisse être considérée comme s'inscrivant dans une finalité statistique.
14. La Commission se demande néanmoins si les opérateurs sont en mesure de générer des données statistiques des déplacements de leurs utilisateurs. Le demandeur a à cet égard fourni des

³ V. l'avis précité du Groupe de l'article 29 sur les services de géolocalisation des dispositifs mobiles intelligents.

exemples d'utilisation statistique des données de téléphonie mobile dans le secteur du tourisme⁴. Il déclare que « *les opérateurs anonymisent les données avant de les traiter, et ensuite ils agrègent toutes ces données pour en faire du 'big data'* ». La Commission avait été consultée dans le cadre de ce type de projets de « *footfall reporting* »⁵ et avait pu faire part de ses critiques et remarques vis-à-vis d'une utilisation en l'occurrence à finalité commerciale.

15. Il faut par ailleurs que ce traitement statistique ultérieur rencontre les principes contenus dans la loi vie privée en termes de finalité, de proportionnalité et de légitimité.
16. Les finalités du traitement doivent tout d'abord être déterminées, explicites et légitimes au sens de l'article 4, § 1^{er}, 2^o de la LVP. A cet égard, le demandeur a précisé dans ses explications complémentaires que la gestion des flux de personnes, c'est-à-dire savoir combien de personnes se déplacent de tel endroit à tel endroit, et à quels moments, a une importance capitale dans toutes les questions liées à la mobilité. C'est d'autant plus le cas dans le cadre d'une vision plus multimodale des déplacements que le demandeur essaie d'avoir en Belgique.
17. Au regard des éléments portés à sa connaissance, la Commission ne conteste pas le caractère déterminé, explicite et légitime de l'objectif poursuivi.
18. Le traitement envisagé doit ensuite entrer dans les cas autorisés par la LVP énoncés à l'article 5 de la LVP. Le demandeur a pu fournir les informations suivantes dans ses explications complémentaires :

« *La finalité du projet s'inscrit dans le rôle du SPF Mobilité et Transports, qui est multiple :*

 - *Les flux de transports interrégionaux étant importants, ils doivent s'envisager au niveau national. Le SPF pourra analyser et synthétiser les résultats, en communiquer les résultats pertinents (par le biais d'un rapport, sous forme de présentations, etc.) et les utiliser pour soutenir les prises de décisions politiques.*
 - *Les données relatives aux flux sont demandées par beaucoup d'interlocuteurs du SPF. Ainsi, par exemple, les communes contactent régulièrement la direction mobilité pour disposer de telles données en vue de la réalisation de leur plan de mobilité. La SNCB fait également régulièrement des études basées sur ce type de données, pour réaliser ses plans de transport. Actuellement, la Direction Mobilité fournit les données de ses enquêtes, et renvoie vers d'autres enquêtes ou sources de données administratives. Les données de flux qui pourraient ici être recueillies seraient une plus-value très importante pour ce type de questions.*
 - *Ces données peuvent également être utilisées pour alimenter des modèles de transport tel que le modèle Planet du Bureau fédéral du Plan – dont les résultats sont utilisés par notre SPF et beaucoup d'autres ... - et ainsi grandement améliorer les analyses et prédictions faites par ces modèles. »*

⁴ http://www.proximus.be/fr/id_b_cl_tourism/grandes-entreprises-et-secteur-public/decouvrir/blog/recits-clients/le-tourisme.html.

⁵ Reportage en matière de comptage de personnes.

19. Il a ajouté de manière plus spécifique :

« En ce qui concerne plus spécifiquement les missions de la direction Mobilité, établie au sein de la direction générale Politique de Mobilité durable et ferroviaire, elles s'articulent autour de trois axes:

- *analyse de la mobilité ;*
- *proposition de stratégies en matière de mobilité et transports ;*
- *participation active aux travaux au sein des instances spécialisées.*

Ces missions sont en majorité transversales par rapport aux modes de transport. Elles englobent non seulement la capacité de rechercher des réponses satisfaisantes aux besoins de déplacement des personnes et de transport des marchandises, mais également la capacité de faire face aux enjeux du transport sur le long terme.

Ces enjeux impliquent:

- *une réduction de l'impact environnemental des activités du transport ;*
- *une accessibilité sécurisée du transport au plus grand nombre d'usagers ;*
- *une compatibilité entre les activités de transport et les objectifs et contraintes économiques et sociaux de tous les acteurs, y compris des pouvoirs publics et des entreprises.*

Dans cet esprit, les stratégies développées par le Ministre de la mobilité et le demandeur sont en concordance avec les stratégies visant à promouvoir la mobilité durable. Elles tiennent compte des préoccupations socio-économiques et de la qualité de l'environnement, tant pour les générations actuelles que futures. »

20. Au vu de ces explications, la Commission considère également le traitement comme admissible dès lors qu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le demandeur.

21. L'article 4, § 1^{er}, 3^o de la LVP prévoit enfin que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et traitées ultérieurement.

22. Le projet de cahier spécial des charges mentionne que le demandeur souhaite obtenir les flux de déplacements entre les différentes communes de l'ensemble du territoire belge sous forme de tableau et que celui-ci reprendra pour chaque combinaison de communes le nombre de personnes se déplaçant d'une commune à une autre (point 6). Il ajoute que le soumissionnaire s'assure que les résultats obtenus sont représentatifs de la population belge, par commune mais aussi du point de vue du sexe, de l'âge et du caractère actif de l'utilisateur (avec la précision que l'utilisateur d'un téléphone de société doit être considéré comme actif) (point 11.5.1).

23. Le demandeur a fourni les explications complémentaires suivantes :

« Les statistiques en la matière sont difficiles à recueillir :

- *On peut réaliser des enquêtes mais celles-ci sont limitées par leur méthodologie. L'enquête sur les déplacements domicile-travail ne concerne qu'un seul motif de déplacements. L'enquête BELDAM concerne tous les motifs de déplacements mais ne touche qu'un échantillon limité de la population, ce qui ne permet pas d'avoir une vue suffisante des flux pour un coût raisonnable.*
- *On peut également utiliser des sources administratives. Le SPF Économie met par exemple en ligne des données précises sur les lieux de domicile et les lieux de travail des Belges (jusqu'au niveau des quartiers). Mais on ne peut pas en déduire le nombre exact de déplacements : les gens ne travaillent pas tous les jours sur leur lieu de travail et on n'aurait*

de toute façon que des statistiques sur les déplacements domicile-travail, et pas les déplacements pour les autres motifs.

Les décideurs, à tous les niveaux de compétence, manquent dès lors souvent d'informations fiables à utiliser.

L'utilisation de big data est une opportunité de plus en plus saisie par les acteurs de la mobilité, puisqu'elles peuvent fournir des informations très précises pour un coût très nettement inférieur à celui d'autres solutions potentielles. On considère que ce type de données va pouvoir à terme remplacer, au moins en grande partie, les enquêtes traditionnelles.

Les données gérées par les opérateurs de télécommunications sont le meilleur exemple actuel puisqu'elles permettent, une fois traitées et agrégées, de produire des statistiques sur les flux de personnes, au moins au niveau communal. »

24. A la question de la Commission de savoir pourquoi ses services ne passent pas par la Direction générale Statistique du Service public fédéral (SPF) Économie, le demandeur a fait savoir que ce SPF leur avait fait savoir à l'occasion d'une autre enquête qu'il n'était pas en mesure de réaliser pour eux une telle enquête réalisée par un opérateur externe.
25. La Commission a demandé à avoir plus de précisions sur les données récoltées pour juger de leur proportionnalité, notamment au travers d'un exemple de tableau des flux de déplacements entre les différentes communes dont le demandeur souhaite disposer. Le demandeur lui a communiqué un tableau fictif des flux de déplacements sous forme de relevé mensuel composé de 3 groupes de colonnes (INS départ/Ville, INS arrivée/Ville et nombre de déplacements par heure pour un jour de semaine) avec pour les lignes consacrées à chaque heure des nombres totaux de déplacements.
26. Compte tenu de ces explications et tenant compte de la sensibilité des données concernées, la Commission estime que pour rencontrer le principe de proportionnalité, le demandeur serait fondé en l'espèce à se voir communiquer les données sollicitées sous une forme anonymisée, conformément à l'article 3 de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi vie privée⁶.
27. La Commission précise que la finalité ultérieure poursuivie par le demandeur ne justifie pas une conservation des données de localisation par les opérateurs et autres prestataires de services au-delà de la durée nécessaire à la réalisation de la finalité initiale pour laquelle elles sont traitées par ceux-ci.
28. La Commission fait néanmoins remarquer que les critères d'analyse ne peuvent pas porter préjudice au caractère anonyme des données transmises. Elle enjoint le demandeur à faire preuve d'une extrême prudence pour éviter de rendre ces données identifiantes. Une véritable

⁶ Le demandeur mentionne d'ailleurs judicieusement ce modus operandi dans le formulaire de contact qu'il a adressé au secrétariat de la Commission.

anonymisation peut s'avérer difficile à obtenir et il est exclu qu'une combinaison des données de localisation puisse tout de même aboutir à une identification. A cet égard, le demandeur mentionne ce qui suit :

« Comme demandé dans le cahier spécial de charge, les firmes qui fourniraient ces services doivent garantir le respect de la réglementation relative à la protection à la vie privée. Ils travailleraient avec une base de données anonymisée au niveau des données relatives au sexe, âge et caractère actif. Et après c'est la méthodologie qui garantirait la représentativité. Comme on ne demande que des données de géolocalisation au niveau du code postal et qu'on demande des moyennes de déplacements sur minimum 1 mois, il ne sera pas possible pour nous d'aboutir à une identification. »

29. Par ailleurs, si le demandeur est en principe dispensé de fournir les informations visées à l'article 9, § 2 de la LVP⁷ lorsque, en particulier pour un traitement aux fins de statistiques, l'information de la personne concernée se révèle impossible ou implique des efforts disproportionnés, la Commission considère que par souci de transparence, le projet poursuivi par le demandeur devrait faire l'objet d'une certaine publicité sur son site web ainsi que sur celui des entreprises auxquelles le marché est attribué, afin d'informer le public, outre l'obligation de déclaration dont il doit faire l'objet⁸ selon la procédure prévue à cet effet⁹.
30. Enfin, la Commission dispose que les entreprises auxquelles le marché est attribué ne sont habilités qu'en tant que sous-traitant à générer des statistiques sur la base d'une banque de données dans laquelle des données de localisation sont couplées à des données relatives au sexe, à l'âge et au caractère actif et qu'après la fourniture au demandeur des statistiques anonymisées générées sur la base de la banque de données en question, elles doivent dès lors détruire la banque de données elle-même et supprimer immédiatement les statistiques anonymisées après qu'elles ont été transmises au demandeur. Elle prie le demandeur de mentionner expressément ces exigences dans le cahier spécial des charges.

⁷ Lorsque les données n'ont pas été obtenues auprès de la personne concernée.

⁸ Conformément à l'article 17 de la loi vie privée.

⁹ <https://www.privacycommission.be/fr/declaration>.

PAR CES MOTIFS,

La Commission

émet un avis favorable sur le projet du demandeur tel que celui-ci l'a décrit dans son formulaire de contact et pour la finalité exposée au point 1 **à condition de** prendre en compte ses remarques formulées notamment aux points 7 à 9 et 26 à 30.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere